

Studie

Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

LOS 1 >

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

LOS 2 >

Studie zur Erarbeitung möglicher Kooperationsstrukturen auf Bundesebene und Entwicklung eines Konzepts der Präventions- und Informationsarbeit im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.

Kontakt:

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt
an Frauen im Migrationsprozess e. V.

Koordination der Studie: Ulrike Gatzke

Kurfürstenstr. 33, D-10785 Berlin

Tel.: (+49) (0)30 263 911 76

Fax: (+49) (0)30 263 911 81

info@kok-buero.de, www.kok-buero.de

Die Studie wurde erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS)

Gestaltung:

Andreas Wolter, Henrike Hiersig

Textbearbeitung:

Ulrike Hahne

März 2011

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk, einschließlich seiner Teile, ist
urheberrechtlich geschützt. Nachdruck, Übersetzung und Vervielfältigung
sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen
– auch auszugsweise – sind nur mit schriftlicher Genehmigung des
Herausgebers gestattet.

Die in dieser Studie erstellten Texte geben die Expertise und fachlichen
Meinungen der unabhängigen Autorinnen und Autoren wieder. Sie
entsprechen nicht in allen Fällen und in vollem Umfang der Meinung des
KOK e. V. und seiner Mitgliedsorganisationen.

Studie

Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen
von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

*Die Studie wurde in zwei Losen ausgeschrieben;
beide Teilstudien wurden an den KOK e. V. vergeben
und von ihm koordiniert; sie stehen in engem
Zusammenhang zueinander.*

LOS 1 ›

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

LOS 2 ›

Studie zur Erarbeitung möglicher Kooperationsstrukturen auf Bundesebene und Entwicklung eines Konzepts der Präventions- und Informationsarbeit im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

Autorinnen und Autoren

LOS 1

WP 1:

Norbert Cyrus

Hamburger Institut für Sozialforschung (HIS),
Hamburg

Katrin de Boer

Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

WP 2.1:

Claudia Kestermann

Hochschule für Öffentliche Verwaltung –
Institut für Polizei- und Sicherheitsforschung
(IPOS), Bremen

Petra Rump

Hochschule für Öffentliche Verwaltung –
Institut für Polizei- und Sicherheitsforschung
(IPOS), Bremen

Maria-Luise Busse

Hochschule für Öffentliche Verwaltung –
Institut für Polizei- und Sicherheitsforschung
(IPOS), Bremen

WP 2.2:

Heike Rabe

Dt. Institut für Menschenrechte (DIMR), Berlin

Simone Katter

Dt. Institut für Menschenrechte (DIMR), Berlin

WP 2.3:

Katrin Inga Kirstein

Kanzlei: schmidt & kirstein, rechtsanwältinnen in
partnerschaft, Hamburg (WPs 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4)

Anette Schmidt

Kanzlei: schmidt & kirstein, rechtsanwältinnen in
partnerschaft, Hamburg (WP 2.3.1)

WP 3:

Joachim Renzikowski

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
Halle

WP 4:

Dita Vogel

Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
(HWWI), Hamburg

Für den KOK e. V.:

Ulrike Gatzke

Nicole Garbrecht

LOS 2

WP 1:

Norbert Cyrus

Hamburger Institut für Sozialforschung (HIS),
Hamburg (WPs 1.1, 1.4, 1.5, 1.6)

Bärbel Heide Uhl

Rights Work, Berlin (WP 1.2)

Ulrike Gatzke

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im
Migrationsprozess e. V. (WPs 1.3, 1.6)

Nicole Garbrecht

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im
Migrationsprozess e. V. (WP 1.3)

WP 2:

Helga Kröger

Helga Kröger Kommunikation, Berlin

KOK

Vorwort

Menschenhandel ist eine schwerwiegende Missachtung und Verletzung von elementaren Rechten der Betroffenen. Es handelt sich um ein schweres Delikt, das international geächtet wird, und die Bekämpfung steht auch in Deutschland weit oben auf der politischen Agenda.

Hierzu besteht ein breiter Konsens zwischen allen, die sich gegen Menschenhandel einsetzen – sei es seitens der Regierungsbehörden oder als Teil der Zivilgesellschaft – und dieses Verständnis bildet die Basis für das gemeinsame Vorgehen gegen Menschenhandel.

Für den Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung, der Gegenstand dieser Studie ist, fehlte es in Deutschland jedoch bisher an Hintergrundinformationen und Wissen um die Umstände, um gezielt tragfähige und effektive Strategien zur Unterstützung Betroffener sowie zur Bekämpfung und Prävention aufbauen zu können. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat mit der Ausschreibung der vorliegenden Studie einen wichtigen Schritt unternommen, um die vorhandenen Lücken zu füllen. Wir freuen uns sehr, dass der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK) als Auftragnehmer und Projektkoordinator an dieser Entwicklung teilhaben kann und es uns gelungen ist, eine beeindruckende Forschungsgruppe mit erfahrenen Expertinnen und Experten für die Bearbeitung der verschiedenen Teilthemen gewinnen zu können! Wir begrüßen außerdem ausdrücklich das vom BMAS für die Studie formulierte Leitziel, das auch der Überzeugung des KOK entspricht und die Studie wesentlich formte: die

Erarbeitung humanitärer, opferschützender Ansätze auf Grundlage der Menschenrechte.

Die Studie ist umfassend und in zwei Lose aufgeteilt: LOS 1 befasst sich mit der Vorkommensweise und Häufigkeit des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung und nimmt eine Bestandsaufnahme bereits bestehender Unterstützungsmöglichkeiten vor. Darüber hinaus beinhaltet LOS 1 die ausführliche Untersuchung polizeilicher, straf-, arbeits-, sozial- und verwaltungsgerichtlicher Erfahrungen und die daraus resultierenden Notwendigkeiten sowie eine Rechtsanalyse zum Thema. Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus LOS 1 werden in LOS 2 Empfehlungen zum Aufbau tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung erarbeitet. Des Weiteren wird ein Konzept für die Entwicklung von Präventions- und Informationskampagnen vorgelegt.

Wir möchten allen Mitwirkenden unseren großen Dank aussprechen; ohne die Energie und den Einsatz der Forschungsgruppe und unserer vielen Partnerinnen und Partner wäre die Verwirklichung des vorliegenden Werks nicht möglich gewesen!

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre und freuen uns, mit dieser Studie zum Aufbau von Strategien und Maßnahmen gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Deutschland beitragen zu können!

Berlin, im März 2011

Barbara Erritt, Stefanie Heye
Vorstandsmitglieder des KOK e.V.

Zentrales Inhaltsverzeichnis LOS 1 und LOS 2

- 7 › **Autorinnen und Autoren**
- 9 › **KOK Vorwort**
- 10 › **Zentrales Inhaltsverzeichnis LOS 1 und LOS 2**
- 13 › **KOK Einleitung**
- 15 › **KOK Aufbau und Koordinierung der Studie**
- 23 › **Norbert Cyrus, Katrin de Boer, Deliana Popova**
Konstellationen potenzieller Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
- 29 › **Joachim Renzikowski**
Strafverfahren zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung seit Einführung des § 233 StGB

- 37 › **LOS 1**
Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

- 41 › **L1 WP1 Bestandsaufnahme**
- 41 › **L1 WP1.1 Norbert Cyrus, Katrin de Boer**
Darstellung und Analyse der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

- 81 › **L1 WP2 Verfahrensanalyse**
- 81 › **L1 WP2.1 Claudia Kestermann, Petra Rump, Maria-Luise Busse**
Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung
- 123 › **L1 WP2.2 Heike Rabe, Simone Katter**
Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung
- 165 › **L1 WP2.3 Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt**
Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung
- 165 › **L1 WP2.3.1 Anette Schmidt**
Untersuchung des aufenthaltsrechtlichen Status Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
- 191 › **L1 WP2.3.2 Katrin Inga Kirstein**
Untersuchung der Alimentierung Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
- 219 › **L1 WP2.3.3 Katrin Inga Kirstein**
Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
- 245 › **L1 WP2.3.4 Katrin Inga Kirstein**
Untersuchung der Anwendbarkeit der gesetzlichen Unfallversicherung für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

- 259 › L1 WP3 Rechtsanalyse
- 259 › L1 WP3.1 Joachim Renzikowski
Menschenrechtsstandards im Kontext der Bekämpfung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung
- 273 › L1 WP3.2 Joachim Renzikowski
Analyse der geltenden Rechtsvorschriften zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
- 307 › L1 WP4 Häufigkeiten
- 307 › L1 WP4.1 Dita Vogel
Schätzung der Häufigkeit und Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung –
Wie viele Betroffene gibt es in Deutschland?
- 331 › Informationen über die Autorinnen und Autoren und ihre Mitarbeiterinnen
- 339 › LOS 2
Studie zur Erarbeitung möglicher Kooperationsstrukturen auf Bundesebene und Entwicklung eines Konzepts
der Präventions- und Informationsarbeit im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung
- 343 › L2 WP1 Entwicklung tragfähiger Strukturen
- 343 › L2 WP1.1 Norbert Cyrus
Unterstützung für Opfer von Menschenhandel – Einführung in ausgewählte Aspekte des Forschungsstandes
- 357 › L2 WP1.2 Bärbel Heide Uhl
Tragfähige Unterstützungsstrukturen für gehandelte Menschen am Beispiel europäischer und
internationaler Konzepte
- 367 › L2 WP1.3 Ulrike Gatzke, Nicole Garbrecht
Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich Menschenhandel zur
sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel
zur Arbeitsausbeutung
- 383 › L2 WP1.4 Norbert Cyrus
Bestandsaufnahme und Beispiele guter Praxis der Unterstützungsstrukturen in Deutschland
- 401 › L2 WP1.5 Norbert Cyrus
Bestimmung der Bewertungskriterien und Diskussion möglicher Unterstützungskonzepte
- 415 › L2 WP1.6 Norbert Cyrus, Ulrike Gatzke
Modellvorschlag: Dezentrale Vernetzung als tragfähige Unterstützungsstruktur für Opfer von
Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
- 431 › L2 WP2 Präventions- und Informationsarbeit
- 431 › L2 WP2.1 Helga Kröger
Konzept der Präventions- und Informationsarbeit für die Zielgruppe der Betroffenen und der Öffentlichkeit
- 461 › Informationen über die Autorinnen und Autoren und ihre Mitarbeiterinnen

KOK

Einleitung

Mit dem 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 19.02.2005 und der Einführung des Straftatbestandes § 233 StGB wurde in Deutschland der gesetzliche Rahmen für das Delikt Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft¹ geschaffen.

Durch das Inkrafttreten der Norm rückte das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung verstärkt in die Wahrnehmung der (Fach-) Öffentlichkeit. Doch auch im ausgehenden Jahr 2009, über vier Jahre nach der Einführung des neuen Straftatbestands, blieb der Kenntnisstand zur tatsächlichen Ausprägung und zum tatsächlichen Ausmaß des Phänomens gering. Es existierten lediglich unterschiedliche, teils weit auseinandergehende Schätzungen sowie nicht oder wenig wissenschaftlich begleitete Ausarbeitungen. Auf praktischer Ebene der Fachberatungsstellen sind seit einigen Jahren Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung bekannt geworden und die Betreuungszahlen steigen kontinuierlich. Demgegenüber steht ein Rückgang der polizeilich registrierten Fallzahlen im „Bundeslagebild Menschenhandel“ des

Bundeskriminalamts². Dieses verzeichnete erstmals im Jahr 2006 insgesamt 78 in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) registrierte Fälle nach § 233 StGB. Für 2007 sind es 92 Fälle, in den Jahren 2008 und 2009 aber nur noch 27 beziehungsweise 24 Fälle.

Auch Fragen zu bereits bestehenden, nutzbaren oder erforderlichen Unterstützungsstrukturen sowie zum Opferschutz konnten bislang nur unzureichend beantwortet werden. Die Unterstützungsstruktur in Deutschland für Betroffene von Menschenhandel war weiterhin auf den Menschenhandel mit Frauen mit dem Schwerpunkt sexuelle Ausbeutung ausgerichtet.

Die vorliegende, vom BMAS in Auftrag gegebene Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“, erarbeitet in zwei Losen, soll wesentlich dazu beitragen, die beschriebenen Lücken zu schließen und für den Aufbau tragfähiger Strukturen eine wissenschaftliche Grundlage bilden. Die Laufzeit der Studie begann am 25.11.2009 und endete am 31.08.2010. Die Teilstudien wurden im Frühsommer und Sommer 2010 verfasst und geben den entsprechenden Kenntnisstand wieder.

1] In der Studie wird vereinfachend häufig von MH/A für Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und MH/S für Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gesprochen.

2] Die Bundeslagebilder sind unter <http://www.bka.de/lageberichte/mh.html> zu finden.

Inhalt

Aufbau und Koordinierung der Studie

15 >	1	Einleitung
15 >	2	Inhalt und Aufbau der Studie
15 >	2.1	Der KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.
17 >	2.2	Ziele und Themen der Studie und ihrer Teillose
18 >	2.3	Projektkoordination
18 >	3	Das begleitende Fachgremium
19 >	4	Kooperationen mit themenrelevanten Projekten
19 >	4.1	Das Projekt „Zwangsarbeit heute – Betroffene von Menschenhandel stärken“
19 >	4.2	„Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“
19 >	4.3	„Project against Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation“
19 >	4.4	„E-NOTES – European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery“
20 >	4.5	„COMP.ACT – European Action Pact for Compensation for Trafficked Persons“
20 >	4.6	„ENPATES – European NGOs Platform against Trafficking, Exploitation and Slavery“
20 >	5	Hinweise zur Gliederung der Studie

KOK

Aufbau und Koordinierung der Studie

01 Einleitung

In diesem einführenden Kapitel werden in der Folge Inhalt und Aufbau der Studie sowie die Vorgehensweise und die Koordinierung durch den KOK beschrieben. Im Anschluss wird das begleitende Fachgremium vorgestellt, gefolgt von einem Überblick über die Kooperation mit themenverwandten Projekten in Deutschland und Europa. Abschließend erfolgen einige Hinweise zur Gliederung des vorliegenden Werkes.

02 Inhalt und Aufbau der Studie

Die Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ wurde in zwei Losen ausgeschrieben; beide Teilstudien wurden vom KOK e. V. koordiniert und stehen in engem Zusammenhang zueinander.

02.1 Der KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.

Der KOK wurde im Jahr 1987 als ein Zusammenschluss von Fachberatungsstellen gegründet. Im

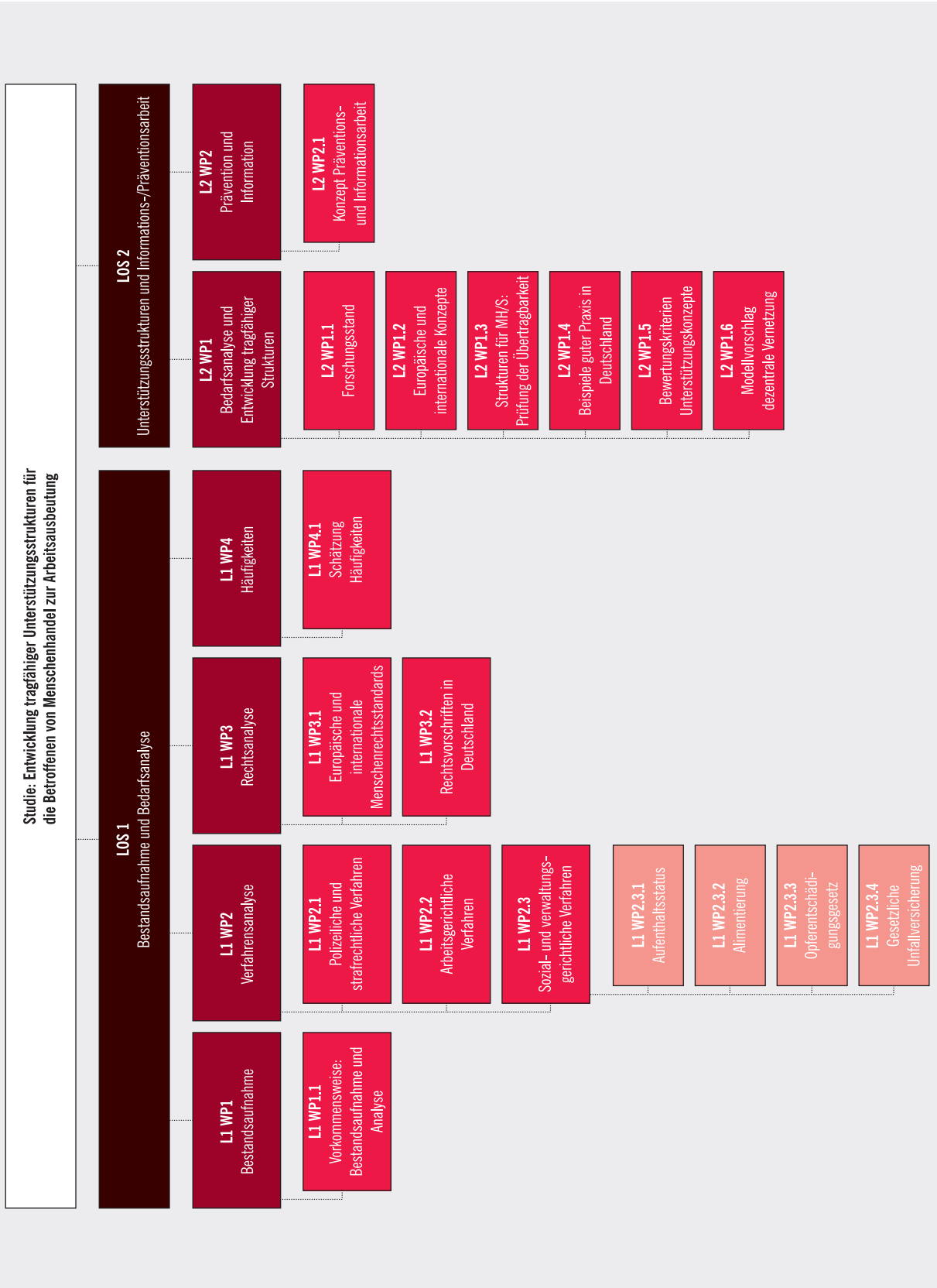
Dezember 1999 wurde der Verein eingetragen. Der KOK ist als gemeinnützig anerkannt und hat seinen Sitz in Berlin.

Die wesentlichen Ziele des KOK sind die Bekämpfung des Menschenhandels, die Abschaffung der rassistischen und sexistischen Diskriminierung von Migrantinnen und der würdevolle Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel.

Der KOK zählt derzeit 38 Nichtregierungsorganisationen mit insgesamt 52 Fachberatungsstellen (FBS) für Betroffene von Menschenhandel – zumeist mit dem Schwerpunkt Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung von Frauen – als Mitglieder.

Der KOK ist bundes- und europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus. Die Vernetzung geht über den Zusammenschluss der Mitgliedsorganisationen hinaus und bezieht unter anderem Ministerien, das Bundeskriminalamt sowie weitere Nichtregierungsorganisationen im In- und Ausland mit ein. Der KOK ist ständiges Mitglied in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geleitet wird.

Abb. 1: Strukturbaum gesamte Studie



02.2 Ziele und Themen der Studie und ihrer Teillöse

Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um die erste bundesweite Untersuchung zum Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, die vom Bund als Grundlage für die nationale Politikentwicklung in Auftrag gegeben wurde. Zurzeit wird vom BMAS, das innerhalb der Bundesregierung die Zuständigkeit für soziale und arbeitsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung innehat, die Entwicklung eines Konzepts des Opferschutzes auf der Basis der Menschenrechte vorbereitet.

Ziel der Studie ist es, zu diesem Zweck eine Bedarfsanalyse zur Weiterentwicklung politischer, rechtlicher und opferschützender Strukturen zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung zu leisten. Darüber hinaus sollen Empfehlungen für die Vernetzung von öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder, Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen bei der Unterstützung von Betroffenen ausgearbeitet und effektive präventive Maßnahmen entwickelt werden.

Durch den Auftraggeber bestimmte Zielgruppen und thematische Abgrenzung der Studie:

- Fokus auf Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (MH/A)
- Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung (MH/S) wird nicht dezidiert berücksichtigt, um eine Fokussierung auf MH/A zu gewährleisten. Dies geschieht ungeachtet des Einverständnisses, dass erstens Menschenhandel von den an der Studie Beteiligten als Ganzes betrachtet wird und zweitens Fälle von MH/A und MH/S mitunter keine scharfen Trennlinien haben und ähnliche Konstellationen und Problematiken aufweisen.
- Berücksichtigung und Recherche aller Branchen
- Alter und Geschlecht: Die Studie befasst sich mit volljährigen Betroffenen, nicht mit minderjährigen. Es werden sowohl Frauen als auch Männer berücksichtigt.
- Nationalitäten: Die Studie konzentriert sich auf von MH/A betroffene (Neu-)EU-Mitglieder und sogenannte Drittstaatenangehörige. Der Studie liegt das Verständnis zugrunde, dass auch Deutsche von MH/A betroffen sein können, in der Praxis wurden jedoch keine derartigen Fälle berichtet.

Beide Lose (im Folgenden auch L1 und L2) der Studie bestehen aus mehreren themenspezifischen Teilbereichen, sogenannten Working Packages (WPs). Mit der Bearbeitung der einzelnen Working Packages wurden Expertinnen und Experten beauftragt. Diese bildeten gleichzeitig die Forschungsgruppe des Projekts und tauschten sich regelmäßig auch bereichsübergreifend untereinander aus. [siehe Abb. 1, S. 16]

LOS 1

„Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland“

Diese Teilstudie führt zunächst eine umfassende Untersuchung der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung in Deutschland und eine Bestandsaufnahme durch, die zusätzlich eine Übersicht über bereits bestehende Unterstützungsstrukturen leistet. Sodann werden polizeiliche und strafrechtliche, arbeitsgerichtliche sowie sozial- und verwaltungsgerichtliche Verfahren recherchiert und ihre Schwachstellen und Optimierungsmöglichkeiten erarbeitet. Die folgende Rechtsanalyse nimmt die geltenden Vorschriften mit dem Fokus auf einen verbesserten Opferschutz in den Blick. Abschließend erfolgt eine Schätzung von Zahlen über die Häufigkeit von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Deutschland.

LOS 2

„Studie zur Erarbeitung möglicher Kooperationsstrukturen auf Bundesebene und Entwicklung eines Konzepts der Präventions- und Informationsarbeit im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“

Diese Teilstudie führt die Erkenntnisse aus LOS 1 und LOS 2 zusammen und wertet sie aus, um auf dieser Basis ein Konzept zur Entwicklung tragfähiger Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen vorzuschlagen. Dabei werden zusätzlich ausgewählte international existierende Unterstützungsstrukturen berücksichtigt und auf ihre Eignung für Deutschland untersucht. Es erfolgt weiterhin eine Prüfung auf Übertragbarkeit beziehungsweise Einbeziehung der in Deutschland bereits vorhandenen spezialisierten Strukturen im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung. Im zweiten Teil von

LOS 2 wird ein Konzept für Präventions- und Informationskampagnen entwickelt, das auf die Zielgruppen potenzielle Betroffene und die allgemeine Öffentlichkeit fokussiert ist.

Eine wertvolle Hilfe für diejenigen Working Packages, in denen mit Interviews und Fragebögen gearbeitet wurde, waren zwei auf Vermittlung des BMAS vom Bundesministerium des Innern (BMI) sowie vom Bundesministerium der Justiz (BMJ) freundlicherweise zur Verfügung gestellte Unterstützungsschreiben für die Studie.

02.3 Projektkoordination

Die beim KOK angesiedelte Projektkoordinatorin vernetzte die einzelnen Projektbeteiligten miteinander und trug so zu einer effektiven Zusammenarbeit bei. Der komplexe Aufbau der Untersuchung erforderte ein hohes Maß an Koordination, denn die Realisierung einer engen Kooperation und Abstimmung zwischen den zeitgleich durchgeführten verschiedenen Working Packages bildete das Zentrum der Untersuchung, um unter der Rahmenbedingung einer kurzen Projektlaufzeit fundierte Erkenntnisse zu gewinnen und Synergieeffekte zu nutzen.

Die Hauptaufgabe der Projektkoordinatorin war es, die Untersuchungen der verschiedenen Working Packages und die sich hieraus ergebenden Fragestellungen und Forschungsergebnisse stetig zusammenzuführen, zu koordinieren und darüber zu informieren. Sie sollte weiterhin den Austausch der Beteiligten untereinander erleichtern und einen einheitlichen Wissensstand ermöglichen. Die enge Vernetzung der Mitglieder der Forschungsgruppe durch die Projektkoordination ermöglichte es zudem, Erkenntnisse zu potenzieren, da sie auch an anderen Stellen der verschiedenen Teilstudien Berücksichtigung finden konnten. Weitere Aufgaben der Projektkoordination waren, Rücksprache zur inhaltlichen Ausgestaltung und Struktur der Working Packages zu halten, die Erfahrungen und das Meinungsbild des KOK einzubringen sowie Material zu sichten und zur Verfügung zu stellen. Mittels der Projektkoordination durch den KOK konnte weiterhin auf die etablierte Vernetzungsstruktur der Mitgliedsorganisationen und darüber hinausgehende Arbeitskontakte zurückgegriffen werden, was den Kontakt und die Rückkopplung der Forscherinnen und Forscher mit der Praxis erleichterte.

Die Projektkoordination fungierte weiterhin als Schnittstelle zwischen der Forschungsgruppe, den KOK-Mitgliedsorganisationen, dem Fachgremium und dem Zuwendungsgeber. Sie diente als kontinuierliche Ansprechpartnerin und zentrale Informationsstelle. Gleichzeitig vertrat die Projektkoordination die Studie nach außen und recherchierte und pflegte Kontakte zu themenverwandten weiteren Projekten.

03 Das begleitende Fachgremium

Bereits in der Angebots- und Planungsphase konnte der KOK zur Begleitung der Studie ein Fachgremium aus Expertinnen und Experten aus verschiedenen relevanten Fachbereichen gewinnen. Das Fachgremium stand dem KOK während der gesamten Projektlaufzeit beratend und unterstützend zur Seite. Darüber hinaus wurden die Mitglieder regelmäßig über die aktuellen Geschehnisse und Diskussionen informiert und zum abschließenden Projekttreffen eingeladen, um die vorläufigen Erhebungsergebnisse und davon abgeleitete mögliche Varianten für tragfähige Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung gemeinsam im großen Kreis zu diskutieren und zu bewerten.

Das Gremium setzte sich aus Mitgliedern beziehungsweise Repräsentantinnen und Repräsentanten folgender Institutionen zusammen:

- Bundeskriminalamt (BKA), Sachgebiet SO 13: Menschenhandel, Zuhälterei, Handel mit Kindern (Wiesbaden)
- Bundesministerium für Familie, Soziales, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Referat 403: Schutz von Frauen vor Gewalt (Berlin)
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa (Berlin)
- Forum Menschenrechte (Berlin)
- MigrAr (gewerkschaftliche Anlaufstelle für Migrantinnen und Migranten ohne gesicherten Aufenthalt), ver.di-Landesverband Hamburg (Hamburg)
- Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Human Rights Department (Warschau/Polen)

04 Kooperationen mit themenrelevanten Projekten

Die Studie verfolgte auch das Ziel, sich national und über Deutschland hinaus mit anderen Projekten zu vernetzen, um Erfahrungen auszutauschen und sich gegenseitig zu ergänzen. In der Studienlaufzeit wurden zwei deutsche und vier europäische Projekte identifiziert.

04.1 Das Projekt „Zwangsarbeit heute – Betroffene von Menschenhandel stärken“

Das Projekt des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) in Zusammenarbeit mit der Stiftung Erinnerung – Verantwortung – Zukunft (EVZ) befasst sich mit den Themen Schadenersatz und Lohnzahlungen für Betroffene von Menschenhandel und betreibt unter anderem einen Rechtshilfefonds für entsprechende Verfahren. *„Betroffene von Menschenhandel haben unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Ansprüche auf Schadenersatz aufgrund erlittener Verletzungen und Anspruch auf Lohn für geleistete Arbeit. Nur wenigen von ihnen gelingt es derzeit, diese Rechte wahrzunehmen. Verfahren vor Behörden und Gerichten bedeuten eine Belastung für die Betroffenen, sie nehmen Zeit in Anspruch und verursachen Kosten. Das Projekt stellt daher von Juni 2009 bis Ende Mai 2012 einen Rechtshilfefonds für rechtliche Verfahren zur Verfügung, um einzelne Betroffene bei Verfahren zu unterstützen und einen Impuls für eine veränderte Rechtspraxis zu setzen.“* (aus der Projektbeschreibung)

Der KOK steht in regelmäßigem Austausch mit dem Projekt und bildet die Schnittstelle zwischen dem Projekt, den Fachberatungsstellen und KOK-Mitgliedsorganisationen.

04.2 „Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“

Dieses durch den Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Programm „XENOS“, und das BMAS finanzierte Projekt der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund DGB Berlin, der International Labour Organization (ILO) und der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) bearbeitet das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung im Raum Berlin-Brandenburg. Das Projekt begann im Juli 2009 und läuft bis Juni

2012. *„Das Projekt soll (...) zu einer besseren und umfassenderen Wahrnehmung des MH/A als Menschenrechtsverletzung und als diskriminierende Praxis in der Arbeitswelt beitragen. Ebenso soll es einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung des MH/A und zur Unterstützung der Betroffenen für die Region Berlin aufzeigen. Zielgruppe des Projektes sind Organisationen, Institutionen und Berufsgruppen, die mit (potenziellen) Betroffenen des MH/A in Kontakt kommen (können), wie beispielsweise Migrations-, Arbeits- oder Gesundheitsberatungsstellen, Migrantenselbstorganisationen, Gewerkschaften, Polizei, Zoll, Staatsanwaltschaft oder sonstige Behörden.“* (aus der Projektbeschreibung) Der KOK ist im Rahmen des Rundes Tisches des Projekts in das Vorhaben eingebunden.

04.3 „Project against Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation“

Die Partner Anti-Slavery International (ASI) und International Trade Union Confederation/Pan-European Regional Council (ITUC-PERC) führen ein zweijähriges gemeinsames Projekt mit der Laufzeit von 2008 bis 2010 durch, das von der Europäischen Kommission gefördert wird und sich mit dem Thema Kooperationen zwischen Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen hinsichtlich der Bekämpfung des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft beschäftigt. Kern des Projekts bildeten drei regionale Workshops. Dort konnten Gewerkschaften und NGOs sich zum Thema austauschen, Kontakte aufbauen, Arbeits- und Rollenverständnisse diskutieren und mögliche Kooperationsbereiche erarbeiten. Der KOK nahm am zweiten regionalen Workshop teil.

04.4 „E-NOTES – European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery“

Das Projekt E-Notes umfasst eine Laufzeit von April 2010 bis Oktober 2010. Mithilfe kooperierender NGOs aller EU-Mitgliedsstaaten, die im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels arbeiten, soll eine Datensammlung zur jeweiligen nationalen Menschenhandelspolitik und -situation erstellt werden. In den 27 EU-Mitgliedsstaaten werden dazu zu ausgewählten Themen (Identifikation, Zugang zu Unterstützung, Rechtssetzung etc.) nationale Berichte (Länderprofile) erstellt, die einen vergleichbaren Überblick über das Phänomen Menschenhan-

del (alle Formen) und seine Bekämpfung in den Ländern der europäischen Union geben sollen. Für Deutschland ist der KOK als teilnehmende NGO in das Projekt E-Notes involviert. Im Ergebnis soll der erste EU-Bericht zu Menschenhandelspolitiken der Mitgliedsstaaten erstellt und sowohl in den Nationalstaaten als auch auf europäischer Ebene veröffentlicht werden. Weiterhin soll eine Website entwickelt werden, die zusätzliche Informationen über die Menschenhandelspolitiken in den EU-Ländern bereitstellen wird. Die Projektkoordination wird von der Organisation „On the Road“ in Italien durchgeführt.

04.5 „COMP.ACT – European Action Pact for Compensation for Trafficked Persons“

Das Projekt COMP.ACT hat eine Laufzeit von zwei Jahren mit Beginn im Januar 2010. Das Ziel des Projektes ist es, eine europäische Kampagne zur Förderung und zur Verbesserung rechtlicher Zugangswege zu Entschädigung und entgangenem Lohn für Betroffene von Menschenhandel zu entwickeln. Zu diesem Ziel soll ein Ausbau bereits vorhandener sowie die Entwicklung neuer, vielfältiger Methoden für einen verbesserten Zugang zu Entschädigung für Betroffene in Europa vorgenommen werden. Teilnehmende Länder sind Deutschland, Tschechien, Österreich, Weißrussland, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Irland, Italien, Mazedonien, Moldawien, Polen, Spanien, Ukraine und Großbritannien. Für Deutschland ist der KOK als teilnehmende NGO in das Projekt COMP.ACT involviert und arbeitet neben LEFÖ/Österreich und La Strada/Tschechien in der Steuerungsgruppe mit. Die Projektkoordination wird von den Organisationen La Strada International (LSI) und Anti-Slavery International (ASI) durchgeführt.

04.6 „ENPATES – European NGOs Platform against Trafficking, Exploitation and Slavery“

Die Laufzeit des Projektes ENPATES umfasst den Zeitraum von 24 Monaten, sie beginnt im April 2010 und endet im März 2012. An dem Projekt beteiligt sind NGOs aller 27 EU-Mitgliedsstaaten, die zum Thema Menschenhandel arbeiten, sowie eine Anzahl weiterer NGOs aus Nicht-EU-Staaten. Für Deutschland ist der KOK als teilnehmende NGO in das Projekt ENPATES involviert und arbeitet in der Steuerungsgruppe mit. Ziel des Projektes ist die Entwicklung einer Plattform zur effektiven Koordination und Ver-

netzung sowie des Austausches für NGOs, die in die Bekämpfung des Menschenhandels eingebunden sind. Eine EU-weite Vernetzung relevanter Akteurinnen/Akteure im Bereich der Menschenhandelsbekämpfung (alle Formen) mit dem Ziel eines intensiven Austausches, der Darstellung von Best-Practice-Modellen sowie einer verbesserten Zusammenarbeit der Akteurinnen/Akteure ist das langfristige Ziel von ENPATES. Die Projektkoordination wird von der Organisation „On the Road“ in Italien durchgeführt.

05 Hinweise zur Gliederung der Studie

Den Losen 1 und 2 sind zwei Kapitel vorangestellt, die einen anschaulichen Einstieg in das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung vermitteln sollen:

Der Text „Konstellationen potenzieller Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ enthält kurze „typische“ Falldarstellungen aus der Recherche und Befragung der Praxis im Zuge von Working Package 1 von Norbert Cyrus, Katrin de Boer und Deliana Popova. Einige Working Packages aus LOS 1 und LOS 2 beziehen sich auf diese Fallbeispiele; dies geschieht durch einen entsprechenden Verweis auf die Fälle F 1.1 bis F 1.8.

Der Text „Strafverfahren zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung seit Einführung des § 233 StGB“ umfasst kurze Darstellungen der im Rahmen der Studie erfassten und der Forschungsgruppe zugänglichen Strafverfahren und ergangenen Urteile, zusammengestellt und diskutiert von Joachim Renzikowski. Die Bezugnahme von Working Packages aus LOS 1 und LOS 2 auf diese Beispiele erfolgt durch einen entsprechenden Verweis auf die Fälle F 2.1 bis F 2.8.

Im Anschluss an diese einführenden Kapitel befinden sich die Lose 1 und 2 mit den einzelnen Working Packages, jeweils beginnend mit einem die wesentlichen Ergebnisse und Empfehlungen kurz zusammenfassenden Kapitel. Verweise in den Studienabschnitten auf andere Working Packages erfolgen durch eine Kennzeichnung in Klammern (z. B. L1 WP 2.3).

Inhalt

Konstellationen potenzieller Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

23 >	1	Einleitung in die Fallschilderungen
23 >	1.1	F01.1
23 >	1.2	F01.2
24 >	1.3	F01.3
24 >	1.4	F01.4
25 >	1.5	F01.5
25 >	1.6	F01.6
26 >	1.7	F01.7
26 >	1.8	F01.8

Norbert Cyrus, Katrin de Boer, Deliana Popova

Konstellationen potenzieller Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

01 Einleitung in die Fallschilderungen

Zum Einstieg in die Studie und das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung sollen in diesem Kapitel einige Fallschilderungen erfolgen, die im Laufe von LOS 1 WP 1 erhoben wurden. Sie stammen aus der Beratungspraxis und vermitteln einen konkreten Eindruck über die Hintergründe und Konstellationen potenzieller Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung.

F01.1

Eine junge Frau aus Kasachstan machte im Internet die Bekanntschaft eines Mannes. Sie reiste mit einem Touristenvisum nach Deutschland, um ihn besser kennenzulernen. Auch nach Ablauf ihres Visums blieb sie in Deutschland und lebte gemeinsam mit dem Mann und seiner Mutter in einer Wohnung. Obwohl die geplante Hochzeit immer weiter nach hinten verschoben wurde, gab die Frau die Hoffnung auf eine Heirat und damit auf die Legalisierung ihres Aufenthalts nicht auf. Sie arbeitete an sieben Tagen die Woche für den Mann, ohne dafür Entgelt zu bekommen. Zu ihren Aufgaben gehörten sämtliche Hausarbeiten, später arbeitete sie zudem in seinem Imbisswagen als Küchenhilfe und Verkäuferin. Nach sechs Jahren entschied sie sich für die

Heimreise, der Mann und seine Mutter hinderten sie jedoch daran: Man erklärte ihr, als Illegale würde sie sofort verhaftet, zudem drohte man ihr damit, ihren kleinen Hund in ein Tierheim zu geben. Sie hing sehr an dem Tier und ließ sich auch ein zweites Mal an der Abreise hindern, weil die Mutter ihr den Hund wegnahm und in ein Zimmer sperrte. Die Flucht gelang ihr schließlich durch einen Zufall. Bei einer Rotlicht-Kontrolle der Polizei im Jahr 2009 wurde das Haus, in dem sie wohnte, kontrolliert. Als sie nach ihren Personalien gefragt wurde, erklärte sie, dass sie ihren Pass nicht habe und bat die Polizisten, sie mitzunehmen. Von der Polizei wurde die Frau zunächst in die Obhut einer Opferschutzorganisation gegeben. Später zog sie dann zu Bekannten und blieb dort, bis sie zu ihren Eltern ausreisen konnte. Sie wollte nach Hause.

F01.2

Über eine rumänische Firma wurden zwei junge Männer Mitte 2009 für die Arbeit in einer Schlachtfirma angeworben. Den beiden wurde ein Verdienst von 1.800 € netto versprochen. Zudem stellte man ihnen in Aussicht, sie könnten eine unbefristete Arbeitserlaubnis für Deutsch-

land erhalten, wenn sie dort ein Jahr lang regelmäßig gearbeitet hätten. Die beiden wurden in einen Schlachthof geschickt, ein Bett in einer Sammelunterkunft wurde ihnen gestellt. Ein Vorarbeiter kontrollierte sie die ganze Zeit und achtete darauf, dass niemand „aufmuckte“, Verletzte oder Kranke brachte er schnellstmöglich nach Rumänien. Im ersten Monat erhielten die beiden keinen Lohn. Schließlich, so teilte ihnen der Arbeitgeber mit, stelle man ihnen dafür die Unterkunft zur Verfügung. Ihre Arbeit bestand darin, am Fließband stehend Fleisch auszulösen. Die für diese Tätigkeit dringend notwendigen metallenen Sicherheitshandschuhe händigte man den Arbeitern nur gegen Zahlung einer relativ hohen „Leihgebühr“ aus. Auch nach dem ersten Monat erhielten sie für die Akkordarbeit am Fließband nicht das versprochene Geld, sondern lediglich 800 € bis 900 €. Nach einiger Zeit stellte sich zudem heraus, dass sie keine unbefristete Arbeitserlaubnis für Deutschland erhalten würden, da sie als Selbstständige tätig waren. Über Dritte wurden sie an eine Beratungsstelle vermittelt. Dort erfuhren sie, dass sie als solche zudem – entgegen ihrer Überzeugung – nicht krankenversichert waren und somit auch befürchten mussten, nach einem Arbeitsunfall „... stillschweigend Richtung Rumänien entsorgt“ zu werden. Der Beraterin gegenüber sagten sie, dass sie schon mit der Vorstellung hierhergekommen waren, hier hart zu arbeiten, von den Arbeitsverhältnissen aber trotzdem „schockiert“ waren. Trotzdem hätten sie „auch 16 Stunden gearbeitet, wenn sie das Geld bekommen hätten, das ihnen versprochen worden war.“ Die beiden wollten gar nicht langfristig in Deutschland bleiben. Ihr Ziel war es, hier zu arbeiten, Geld zu verdienen, um dann nach Hause zurückzukehren. Von der Beraterin erhofften sie sich daher vor allem Unterstützung bei der Suche nach einer anderen Arbeit.

F01.3

Im Jahr 2002 reiste Herr D. gemeinsam mit zwei Freunden nach Deutschland. Sie hatten als Flüchtlinge in Indien gelebt, dort versprach man ihnen eine Arbeit in Deutschland. Die Reise „muss ganz traumatisch gewesen sein (...), weil in dem LKW Leute gestorben sind. Verdurstet, verhungert (...)“ Nach ihrer Ankunft wurden sie in eine Wohnung gesperrt, ihre Reisekosten mussten sie in China-Imbissen abarbeiten. „Sie haben

überhaupt keinen Lohn bekommen, sondern nur dafür gearbeitet, dass sie gefälschte Pässe und den Transport bekommen hatten. Und das waren Tausende von Euro.“ Nach rund einem Jahr wurde Herr D. bei einer Kontrolle des Zolls aufgegriffen und man stellte fest, dass sein Pass gefälscht war. Für den illegalen Aufenthalt bekam er eine Strafe, abgeschoben werden konnte er nicht, weil die zuständige Botschaft ihm keinen Pass ausstellt. Nach einem kurzen Aufenthalt in der Abschiebehaf kam er in ein Wohnheim, das von den Mitarbeitern einer Beratungsstelle betreut wird. Seither kümmern sich die Mitarbeiter dieser Einrichtung um seinen Fall. Der Mann erhielt eine Duldung, weil er als Zeuge gegen die Betreiber der Wohnung aussagen soll. Zu einem Gerichtsverfahren kam es bislang noch nicht. Mittlerweile hat er eine Arbeitserlaubnis, machte seither eine Reihe von sehr schlechten Erfahrungen. Im Jahr 2007 war er etwa acht Monate lang für eine Putzfirma tätig, die Aushilfskräfte an Hotels vermittelt. Er arbeitete während dieser Zeit in einem Luxushotel, erhielt für die harte Küchenarbeit immer nur kleinere Summen, später gar kein Geld mehr. Zudem konnte er seinen Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend machen, da ihm der Chef nur gefälschte Lohnabrechnungen ausstellte, die stets einen hohen Verdienst auswiesen. 2009 bot man ihm eine Stelle in einem Sushi-Restaurant an. Dort sollte er 1.600 € netto monatlich verdienen. Insgesamt arbeitete er drei Monate lang dort „mit extremen Arbeitszeiten, nicht acht, sondern bis zu 16 Stunden täglich. (...) Er hat immer nur mal 200, mal 300 € bekommen, ist quasi hingehalten worden.“ Nachdem er im zweiten Monat gar kein Geld mehr erhalten hatte, stellte er seinen Chef zur Rede. Dieser tröstete ihn auf später. Er arbeitete daraufhin erneut einen Monat lang. Als er am Monatsende wieder keinen Lohn erhielt, ging er zu seinem Chef, verlangte sein Geld und kündigte. Sein Chef schlug ihn daraufhin zusammen. Herr D. rief die Polizei und erstattete Anzeige wegen Körperverletzung. Diese Anzeige läuft noch, zudem versucht er vor einem Arbeitsgericht, den noch ausstehenden Lohn einzuklagen.

F01.4

Zwei türkische Bauarbeiter kamen 2006 im Rahmen des bilateralen Werkvertragsabkommens nach Deutschland. Für ein Subunternehmen arbeiteten sie einige Monate lang auf einer gro-

ßen städtischen Baustelle, erhielten dafür aber nicht den versprochenen Lohn. Nach drei Monaten forderten sie bei ihrem Chef erstmals das versprochene Geld ein, jedoch ohne Ergebnis. Weitere drei Monate später versuchten sie es erneut. Mit einem Kassettenrekorder nahmen sie dieses Gespräch heimlich auf und hatten so eine Dokumentation der Drohungen ihrer Arbeitgeber. Nachdem sie fast zehn Monate lang auf der Baustelle gearbeitet hatten und dafür lediglich kleinere Anzahlungen erhalten hatten, wandten sich die beiden an eine Anwältin, die – wie sich später herausstellte – über Umwege auch mit dem Arbeitgeber bekannt war. Diese Anwältin hat *„so ziemlich genau auf den Tag die Verjährungsfristen ablaufen lassen, bevor sie die Anklage erhoben hat.“* Von Kollegen wurden die beiden Männer auf die Arbeit einer Bürgerinitiative aufmerksam gemacht. Diese hatte sich vorher bereits für die Rechte von türkischen Bauarbeitern eingesetzt und Arbeiter in einer ähnlichen Situation unterstützt. Der Fall der beiden wird von ihnen seither begleitet. Sie wandten sich an eine andere Anwältin und versuchten erneut, vor dem Arbeitsgericht ihren Lohn einzuklagen. Auch gegen die erste Anwältin reichten sie Klage ein, weil sie die Frist verjähren ließ. Der Versuch, wegen der Drohungen ein Strafverfahren einzuleiten, scheiterte. Man hatte dem Staatsanwalt die Kassetten vorgespielt, die Angelegenheit wurde von ihm jedoch nicht weiterverfolgt. Für die Dauer des Verfahrens erhielten beide Männer eine Duldung. Einer der beiden ist mittlerweile in die Türkei zurückgekehrt. Dem anderen hatte man im Jahr 2009 einen Vergleich angeboten, der von ihm jedoch abgelehnt wurde. Er ist der Ansicht, dass es *„viel weniger ist, als das, was er rechtmäßig bekommt (...)“*. Im Jahr 2010 kam es zu einem zweiten Vergleich, den er akzeptierte, obwohl die Summe nach wie vor deutlich unter dem lag, was ihm tatsächlich zustand.

F01.5

Im Jahr 2006 wandte sich ein türkischer Lebensmittelhändler telefonisch an die Gewerkschaft. Seit Wochen, so berichtete er, unterstütze er eine Arbeitnehmergruppe seiner Landsleute mit Lebensmitteln. Diese hätten nichts mehr zu essen und wüssten weder ein noch aus. Die rund 14 Betroffenen waren Beschäftigte eines Subunternehmens, das zwar in der Türkei registriert

war, aber Deutschen gehörte. Die Männer hatten bereits seit vier Monaten auf der Baustelle eines bekannten deutschen Großbauunternehmens gearbeitet. Sie waren regulär im Rahmen eines Werkvertragsabkommens entsendet worden, insofern bestand Tariflohnzahlungspflicht. Die Arbeiter erhielten aber nur zu Beginn kleinere Anzahlungen, die letzten zwei Monate gar nichts mehr. Gemeinsam mit einer Übersetzerin dokumentierten die Gewerkschafter die Ansprüche der Arbeiter und wandten sich mit diesen Forderungen direkt an das Generalunternehmen. Dort weigerte man sich zunächst, die Zahlungen zu leisten. Erst nachdem der Fall durch die Medien gegangen war, erklärte sich der Generalunternehmer zur Übernahme der Kosten bereit, weil er das *„öffentliche Aufsehen vermeiden“* wollte.

F01.6

Von einem Bauunternehmen wurden 50 bis 60 Bauarbeiter aus Rumänien als Selbstständige eingesetzt. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ermittelt wegen des Verdachts auf Scheinselbstständigkeit. Die Verantwortlichen *„im Hintergrund“* waren Deutsche. Als Sprecher und Vorarbeiter trat jedoch immer ein Mann auf, der selbst Rumäne war. Die Betroffenen verbrachten an sechs Tagen der Woche zwischen 10 und 14 Stunden täglich auf der Baustelle. Für die Unterkunft stellte man jedem Arbeiter monatlich 900 € in Rechnung. Sie hatten damit gerechnet, für ihre Arbeit den üblichen Baumindestlohn zu erhalten, ausgezahlt bekamen sie jedoch nur wenige hundert Euro. Den Betroffenen war bewusst, dass sie als Selbstständige tätig waren. In einer *„Motivationsrede“* hatte man ihnen erklärt: *„Ihr wollt doch auch in Zukunft mit einem BMW X3 über eure eigenen Baustellen fahren. Ihr seid bisher nur ausgebeutet worden (...) und alle anderen haben an euch verdient. Ihr seid jetzt Selbstständige und habt die Chance, große Unternehmer am Bau zu werden.“* Wenn Einzelne sich über die niedrigen Auszahlungen beschwerten, wurden sie am Anfang vertröstet, später dann *„gezielt aus der Gruppe gemobbt.“* Es gehörte zu den Taktiken der Arbeitgeber, die Arbeiter gegeneinander aufzuhetzen. Sollte jemand zu den Behörden gehen, teilte man den Arbeitern mit, würden die anderen gar nichts mehr erhalten. Die Firma war zudem *„mit einer perfekten Papierform“* ausgestattet. So leiteten die Verantwortlichen sogar selbst Status-Überprüfungsverfahren ein, um feststel-

len zu lassen, „*ob es wirklich Selbstständige sind (...) wohl wissend, dass das anderthalb, zwei Jahre läuft. Sobald sich dann die Staatsanwaltschaft und der Zoll dafür interessierten, wurden denen diese Papiere vorgelegt, um zu demonstrieren, bitte, wir haben ja nichts zu verbergen.*“ Der Fall wurde der Gewerkschaft durch zwei Ereignisse bekannt: Zum einen war der Finanzkontrolle Schwarzarbeit diese Firma aufgefallen, man erbat sich Hilfe bei der Durchsetzung der Lohnansprüche von zwei Arbeitern. Parallel dazu hatten sich andere Arbeiter direkt an einen rumänischen Gewerkschafter gewandt, der in ähnlichen Fällen mehrfach aktiv geworden war. Aufgrund der „*perfekten Papierfassade*“ des Unternehmens und der Tatsache, dass die meisten Arbeiter immer noch hofften, ihr Geld zu erhalten, wenn sie den „*Auftraggeber nicht verärgerten,*“ konnte die Gewerkschaft nicht viel erreichen. Lediglich ein Arbeiter erhielt eine Nachzahlung.

F01.7

Eine Frau wurde in Polen angesprochen und gefragt, ob sie nicht als Haushaltshilfe arbeiten und „*vernünftiges Geld*“ verdienen möchte. In Deutschland angekommen musste sie einer Familie 24 Stunden täglich zur Verfügung stehen: Sie putze, kochte und kümmerte sich um die jüngste Tochter der Familie. Während der gesamten Zeit wurde sie von den Familienmitgliedern geschlagen und von dem Sohn der Familie regelmäßig vergewaltigt. Sie musste zwei Schwangerschaftsabbrüche vornehmen lassen. Die Familie war dafür mit ihr zusammen zum Arzt gegangen, hatte vor der Tür gewartet und sie sofort danach wieder mit nach Hause genommen. Ärzte stellten später fest, dass sie zudem 2-3 Schädelbasisbrüche erlitten hatte. 2007 meldeten Nachbarn der Familie sich bei der Polizei. Sie berichteten, in dem Haus halte man vermutlich eine weitere Person „*versteckt*“. Bei einer anschließenden Razzia durch die Polizei entdeckte man die Frau. Sie befand sich physisch und psychisch in einem extrem schlechten Zustand. Es stellte sich heraus, dass sie insgesamt „*zehn Jahre lang dort eingesperrt (war) und während dieser Zeit im Prinzip kein Tageslicht gesehen (hatte).*“ Die Frau wird seither durch Ärzte und eine Fachberatungsstelle intensiv betreut und reiste 2008 auf eigenen Wunsch hin nach Polen aus. Der Fall wird voraussichtlich Mitte 2010 vor Gericht verhandelt werden.

F01.8

Eine junge Frau wurde von ihrem Onkel aus Vietnam nach Deutschland gebracht. Für die Ausstellung der notwendigen Papiere nutzte er den Pass ihrer jüngeren Schwester, die bereits seit einigen Jahren bei ihm in Deutschland lebte. Dort angekommen kümmerte sich die junge Frau um den Haushalt der gesamten Familie und arbeitete zudem im Textilladen des Onkels. 2007 wurde der Laden bei einer Razzia durchsucht: Der Onkel war der Polizei bekannt. Man vermutete, dass er illegale Geschäfte in Deutschland betriebe. Bei einer Hausdurchsuchung wurden Hinweise auf den ungenehmigten Aufenthalt der jungen Frau gefunden. Da sie sich zu dem Zeitpunkt aber nicht in dem Laden aufhielt, gelang ihr die Flucht. Erst im November 2009 tauchte sie wieder auf, weil sie für die Geburt ihres Kindes ins Krankenhaus gegangen war. Das LKA vermittelte sie an eine Fachberatungsstelle, in den Gesprächen mit den Beraterinnen stellte sich dann heraus, dass sie von ihrem Onkel zudem sexuell missbraucht worden war. Er befindet sich zurzeit in Haft. Ob sie gegen ihn aussagen wird, ist nach Aussage der Beraterin nicht sicher. Die sexuellen Annäherungen ihres Onkels habe sie eindeutig als Missbrauch empfunden, nicht aber die unentgeltliche Arbeit. Im Gegenteil: Sie ist ihrem Onkel sehr dankbar dafür, dass er ihr die Möglichkeit eröffnet habe, nach Deutschland zu kommen. Auch ihre Schwester empfand die Arbeit als unproblematisch. Verglichen mit den Tätigkeiten, die sie schon als Kind in Vietnam verrichten musste, sei ihre Arbeit hier eine Kleinigkeit.

Inhalt

Strafverfahren zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung seit Einführung des § 233 StGB

29 >	1	Vorbemerkung
30 >	2	Verfahrensanalyse
30 >	2.1	F2.1 AG Ingolstadt, Urteil vom 10.05.2005 – 1 Ds 12 Js 6059/05
30 >	2.2	F2.2 AG Köln, Urteil vom 24.10.2007 – 523 Ds 451/07
30 >	2.3	F2.3 LG Augsburg, Urteil vom 18.02.2008 – 9 KLs 507 Js 121451/07
31 >	2.4	F2.4 LG Traunstein, Urteil vom 02.06.2008 – Ns 220 Js 23280/07
31 >	2.5	F2.5 AG Tiergarten, Strafbefehl vom 20.02.2008 – 3 St Js 723/05
32 >	2.6	F2.6 AG Hamburg, Urteil vom 22.02.2010 – 940 Ls 6500 Js 38/09 (494/09)
32 >	2.7	F2.7 LG Hannover, Urteil vom 20.07.2010 – 46 KLs 6/10 6413 Js 12278/07
33 >	2.8	F2.8 LG Stuttgart, Urteil vom 23.07.2010 – 6 KLs 184 Js 57363/09
35 >	3	Fazit
36 >	4	Literatur

Joachim Renzikowski

Strafverfahren zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung seit Einführung des § 233 StGB

01 Vorbemerkung

Bislang spielt § 233 StGB in der Praxis kaum eine Rolle. Das „Lagebild Menschenhandel“ des Bundeskriminalamts weist für das Jahr 2009 24 Fälle des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung aus. Im Jahr 2008 waren es 27 Fälle mit 96 Opfern, im Jahre 2007 noch 92 Fälle mit 101 Opfern.¹ Demgegenüber sollen von der Arbeitsausbeutung in Deutschland nach einer Schätzung der ILO etwa 15.000 Personen betroffen sein.² Auch wenn man berücksichtigt, dass die Fälle nach unterschiedlichen Kriterien erfasst werden, ist die Diskrepanz offenkundig.

Über die Ursachen kann nur spekuliert werden. Anhaltspunkte lassen sich aus dem zum Teil parallel gelagerten Kriminalitätsbereich des Menschenhandels zur Ausbeutung der Sexualität gewinnen. Dort wird auf komplizierte und personalintensive Ermittlungsverfahren verwiesen, die zusätzlich durch Auslandsbezüge erschwert würden. Ob auch die Ausbeutung der Arbeitskraft strukturell der Organisierten

Kriminalität zugerechnet werden kann, erscheint jedenfalls im Hinblick auf die hier zu besprechenden Entscheidungen fraglich. Vor pauschalen Festlegungen ist jedenfalls zu warnen. Wie bei der Zwangsprostitution dürfte es sich auch hier um ein Kontrolldelikt handeln, denn aufgrund einer „*unheiligen Allianz*“ zwischen Täterinnen/Tätern und Opfern ist nur mit wenigen Anzeigen zu rechnen. Die Interessen beider Gruppen decken sich nämlich zum Teil: Die Opfer von Arbeitsausbeutung haben zumindest dann kein Interesse an einer Strafverfolgung, wenn sie in Deutschland immer noch besser verdienen als in ihren Herkunftsländern. Bei Entdeckung drohen die Ausweisung und jedenfalls der ersatzlose Wegfall einer aus ihrer Sicht lukrativen Einnahmequelle. Hinzu kommt ein generelles Misstrauen gegenüber den staatlichen Behörden, die sie in ihren Heimatstaaten häufig nur als korrupt wahrgenommen haben.³

Verfügbare Rechtsprechung zu § 233 StGB findet man bislang kaum, was ebenfalls nicht ausschließlich daran liegen kann, dass diese

1] Das jährliche „Lagebild Menschenhandel“ des BKA kann unter www.bka.de eingesehen werden. (aktuell: www.bka.de/lageberichte/mh/2009/bundeslagebild_mh_2009.pdf). Im Lagebild 2009 wird die Anzahl der Opfer anders als in den Vorjahren nicht angegeben.

2] Näher dazu Cyrus 2005: 13 ff.

3] Vgl. dazu Renzikowski in: Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 2/2, 2005, § 180b Rn. 9–11 m.w.N.

Vorschrift erst durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11.02.2005⁴ eingeführt wurde. Im Folgenden sollen bislang ergangene und der Forschungsgruppe zugängliche Gerichtsentscheidungen kurz dargestellt und strafrechtlich analysiert werden.⁵

02 Verfahrensanalyse

F02.1 AG Ingolstadt, Urteil vom 10.05.2005 – 1 Ds 12 Js 6059/05

Der indische Angeklagte wurde nach §§ 266a, 263, 233 StGB zu einer Freiheitsstrafe von acht Monaten verurteilt, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde. Er hatte im März 2005 zwei indische Arbeitnehmer als Köche in seinem indischen Restaurant beschäftigt. Ein schriftlicher Arbeitsvertrag war nicht abgeschlossen worden. Die Opfer mussten sieben Tage lang bis zu 15 Stunden im Restaurant arbeiten. Um die Entfernung vom Arbeitsplatz zu verhindern, behielt der Angeklagte ihre Pässe ein. Außerdem bedrohte er sie mit Schlägen und stellte ihnen die Abschiebung in Aussicht, wenn sie sich nicht fügten. Die nach § 233 StGB unangemessenen Arbeitsbedingungen erblickte das Gericht in der Diskrepanz zwischen einem faktischen Stundenlohn von 2,88 € bzw. 2,44 € und dem üblichen Tariflohn von mindestens 10,60 €.

Bei der Strafzumessung ging das AG als Einsatzstrafe für den Menschenhandel von der Mindeststrafe nach § 233 Abs. 1 StGB von sechs Monaten aus.

F02.2 AG Köln, Urteil vom 24.10.2007 – 523 Ds 451/07

Die Angeklagte wurde nach §§ 96 AufenthG, 233 StGB zu einer Freiheitsstrafe von sieben Monaten auf Bewährung verurteilt. Sie hatte eine Brasilianerin für eine Tätigkeit in ihrem Haushalt angeworben. Neben einer angemessenen Bezahlung waren der Geschädigten der Abschluss einer Krankenversicherung und die Teilnahme an einem Sprachkurs in Aussicht gestellt worden. Die Geschädigte reiste mit einem

Touristenvisum ein, das die Ausübung einer Beschäftigung nicht gestattet. Tatsächlich musste sie sich sieben Tage lang bis zu 15 Stunden täglich um die Beaufsichtigung der vier Kinder der Angeklagten sowie um die Haushaltsführung kümmern. Geld dafür gab es nicht. Da die Geschädigte kein Deutsch sprach, konnte sie sich nicht wehren. Als die Angeklagte Deutschland für zwei Monate verließ, brachte sie die Geschädigte dazu, die Kinder und den Haushalt einer Freundin zu betreuen. Immerhin erhielt die Geschädigte dort für ihre Tätigkeit 100 € pro Monat. Insgesamt dauerte die Ausbeutung vom 26.05.2006 bis zum 07.02.2007.

Bei der Strafzumessung berücksichtigte das Gericht zugunsten der Angeklagten ihr Geständnis sowie das Fehlen nennenswerter Vorstrafen. Zu ihren Lasten ging die längere Dauer der Ausbeutung ohne jegliche Bezahlung und auch sonst zu schlechten Bedingungen, die in der abgekürzten Urteilsbegründung nicht näher spezifiziert werden.

F02.3 LG Augsburg, Urteil vom 18.02.2008 – 9 KLS 507 Js 121451/07

Die Angeklagten wurden nach §§ 233 StGB; 11 Abs. 1 SchwarzArbG zu Freiheitsstrafen von drei Jahren und drei Monaten sowie zwei Jahren verurteilt. Im letzteren Fall wurde die Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt.

Die Verurteilung betraf die Beschäftigung von rumänischen Erntehelferinnen und -helfern bei der Erdbeerernte im Mai und Juni 2007. Um die Sozialversicherungspflicht und andere arbeitsrechtliche Verpflichtungen zu umgehen, hatten sich die Angeklagten folgendes Geschäftsmodell ausgedacht: Die Erntehelfenden sollten in einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts zusammengefasst werden und als selbstständige Unternehmerinnen/Unternehmer arbeiten. Als Entlohnung war ein Betrag von 1,80 € für 5 kg Erdbeeren vorgesehen, während ein tariflicher Mindeststundenlohn von 5,10 €, bei Akkordarbeit von 6,12 €, galt. Eben diese tarifliche Bindung sollte durch die Scheinverträge umgangen werden. Insgesamt wurden etwa 100 rumänische Frauen und Männer angeworben, denen ein Stundenlohn von 5,50 € in Aussicht gestellt worden war. Die Erntehelferinnen und -helfer waren auf primitivste Weise in Wohncontainern untergebracht. Es fehlte an Decken und Matratzen. Es gab keine getrennten

4] BGBl. I S. 239.

5] Die nachfolgend behandelten Verfahrensunterlagen wurden für die Studie zur wissenschaftlichen Auswertung bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden beantragt und lagen der Forschungsgruppe im Wortlaut vor.

Sanitäreinrichtungen für Frauen und Männer und auch keinen Wasseranschluss oder Möglichkeiten zum Wäschewaschen. Das Geschirr musste in den Duschen gereinigt werden. Zur Zubereitung von Mahlzeiten standen nur sieben Doppelkochplatten im Küchencontainer zur Verfügung. Kleiderschränke waren nicht vorhanden; Einrichtungsgegenstände mussten aus Kisten improvisiert werden. Die Elektroinstallation war mangelhaft, die Kabel hingen frei und ungesichert herum. Feuerschutzrichtungen waren nicht vorgesehen. Auch von einer regelmäßigen und geordneten Abfallbeseitigung und Toilettenreinigung konnte keine Rede sein. Die Erntehelfenden hatten keine Arbeitserlaubnisse und waren der deutschen Sprache nicht mächtig. Nur eine Frau konnte sich notdürftig auf Englisch verständigen. Ebenfalls waren den Opfern die arbeitsrechtlichen Vorgaben unbekannt. Einige waren ohne Geld angekommen und konnten sich daher nichts zu essen kaufen. Auch mussten sie sich das Geld für die Heimreise erst noch verdienen. Außer spärlichen Vorschüssen wurde den Erntehelferinnen und -helfern für ihre tägliche Arbeit von 10 bis 12 Stunden nichts bezahlt, um sie in Abhängigkeit zu halten und an den Ort zu binden. Angeblich müssten Kosten für Steuern, Krankenversicherung, Unterkunft (3 € pro Tag) und Vermittlungsprovisionen abgezogen werden.

Bei der Strafzumessung nahm das Gericht minderschwere Fälle des gewerbsmäßigen Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung an, weil die tatsächliche Beschäftigungsdauer jeweils nur eineinhalb Wochen gedauert hatte.

F02.4 LG Traunstein, Urteil vom 02.06.2008 – Ns 220 Js 23280/07

Das Gericht verwarf die Berufung gegen das Urteil des AG Laufen vom 10.04.2008 und verurteilte die Angeklagte nach §§ 266a, 233 StGB; 11 Abs. 1 SchwarzArbG zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr und drei Monaten, die zur Bewährung ausgesetzt wurde.

Die 48-jährige invalide Angeklagte hatte vier rumänische Frauen ausgebeutet. Sie waren sieben Tage in der Woche 13 Stunden pro Tag in einer Ferienwohnanlage als Küchen- und Putzhilfen bzw. als Zimmermädchen tätig, obwohl sie keine EU-Arbeitserlaubnis besaßen. Von dem vereinbarten Nettolohn von 850 € bei einer 40-Stunden-Woche sahen die Frauen kein Geld.

Dabei ergab ihre tatsächliche Arbeitsleistung nur einen Stundenlohn von 3,20 €. Die Frauen konnten kein Deutsch; sie waren mittellos und hatten keine sozialen Kontakte. Die Angeklagte brachte sie notdürftig in einem Zimmer ohne richtige Betten in der Ferienwohnanlage unter.

Bei der Strafzumessung wurde die relativ kurze Dauer der Ausbeutung berücksichtigt, weshalb der Unrechtsgehalt an der unteren Grenze lag.

F02.5 AG Tiergarten, Strafbefehl vom 20.02.2008 – 3 St Js 723/05

Das Gericht setzte für die Taten nach §§ 291, 263 und 233 StGB eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten fest, die zur Bewährung ausgesetzt wurde.

Der Angeschuldigte leitete ein äthiopisches Spezialitätenrestaurant und beschäftigte eine gelernte Spezialitätenköchin aus Äthiopien, die ihm von ihrem Bruder in Addis Abeba vermittelt worden war. Vertraglich waren ein Monatslohn von 200 US-\$ sowie freie Kost und Wohnung und ärztliche Versorgung vereinbart worden. Die wöchentliche Arbeitszeit war dagegen nicht bestimmt worden. Der Angeschuldigte brachte die Geschädigte gemeinsam mit seiner Ehefrau dazu, wöchentlich 85,5 Std. in dem Restaurant und gleichzeitig ganztätig als Haushalts- und Putzhilfe zu arbeiten, indem er ihr androhte, sie wieder nach Hause zu schicken. Außerdem seien die deutschen Behörden rassistisch, sodass sie mit Ausweisung, Folter oder sogar Ermordung rechnen müsse. Zusätzlich nahm er der Geschädigten den Pass ab, um eine Flucht zu verhindern. Die Geschädigte konnte kein Deutsch und hatte auch keine Ahnung vom deutschen Rechtssystem. Ihre Ausbeutung dauerte vom 27.06.2004 bis zum 05.12.2005. Für ihre Tätigkeit während dieser Zeit erhielt die Geschädigte lediglich 100 US-\$. Weitere 400 US-\$ wurden über den Bruder der Geschädigten an ihre Familie in Äthiopien bezahlt. Der Angeschuldigte behauptete ihr gegenüber wahrheitswidrig, er habe für einen Krankenhausaufenthalt 20.000 € bezahlen müssen. Der ortsübliche Mindeststundenlohn betrug 10,41 € für eine Spezialitätenköchin und 7 € für die Tätigkeit als Haushalts- und Putzhilfe. Demzufolge hatte die Geschädigte aufgrund ihrer tatsächlich geleisteten Arbeit einen Anspruch auf einen Monatslohn in Höhe von 4.432 €, insgesamt auf 72.000 €.

F02.6 AG Hamburg, Urteil vom 22.02.2010 – 940 Ls 6500 Js 38/09 (494/09)

Die nigerianische Angeklagte wurde wegen zahlreicher Delikte, darunter Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) und versuchtem Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB), zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von einem Jahr und sechs Monaten verurteilt, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde. Zusätzlich verurteilte sie das Gericht zu einer Schmerzensgeldzahlung in Höhe von 2.500 €. Die Durchführung eines Adhäsionsverfahrens wurde vom Gericht abgelehnt.

Die Angeklagte kam im Jahr 1997 im Alter von 18 Jahren mit ihrem deutschen Ehemann aus Nigeria nach Deutschland. Nachdem die Ehe im Jahr 2004 geschieden worden war, machte sie sich im Jahr 2006 mit einem Call-Shop selbstständig. Im Keller des Geschäfts entdeckte sie einen ehemaligen Friseursalon. Dazu warb ihre Schwester in Nigeria eine Bekannte als Friseurin an. Die – illegale – Einreise am 31.07.2008 mit falschen Papieren wurde von der Angeklagten selbst organisiert. Sogleich nach der Ankunft in Hamburg nahm sie der Geschädigten den Pass ab und brachte sie unter der Androhung, ihren illegalen Aufenthalt zu melden, dazu, in ihrer Familie als Haushälterin und Köchin zu arbeiten. Zur Unterstützung ihrer Drohung beschrieb sie die deutsche Polizei als gefährlich und gewalttätig. Im Keller des Call-Shops musste die Geschädigte den „Friseursalon“ wiederherrichten und in der Folgezeit von 9 Uhr bis 22 Uhr dort als Friseurin arbeiten, z. T. auch länger. Nur an Sonntagen durfte sie das Haus verlassen, um denselben Gottesdienst zu besuchen wie die Angeklagte. Als Gegenleistung erhielt die Geschädigte Unterkunft und Verpflegung, aber kein Geld, weil angebliche Schulden für Visum und Einreise abzutragen seien. Das Entgelt für die Arbeit der Geschädigten kassierte die Angeklagte direkt von den Kundinnen und Kunden. Um die Einnahmen zu steigern, versuchte die Angeklagte erfolglos, die Geschädigte dazu zu bringen, mit Männern gegen Entgelt geschlechtlich zu verkehren. Schließlich lieferte die Angeklagte die Geschädigte am 13.02.2009 als Illegale der Polizei aus. Im Gefolge der Ermittlungen stellte sich der wahre Sachverhalt heraus, und die Geschädigte wurde in das polizeiliche Zeugenschutzprogramm übernommen.

Die Einsatzstrafe für § 233 StGB betrug ein Jahr und zwei Monate, für §§ 232, 22 StGB sechs Monate. Bei der Strafzumessung wurde strafmildernd berücksichtigt, dass sich die Angeklagte in einer finanziellen Notlage befunden habe, weil sie wegen ihrer Schwangerschaft nicht selbst ausreichend Geld verdienen konnte, um einen Krankenhausaufenthalt ihrer Mutter zu finanzieren. Außerdem sah das Gericht den ausgeübten Druck, um die Geschädigte zur Prostitution zu bringen, als relativ gering an.

F02.7 LG Hannover, Urteil vom 20.07.2010 – 46 KLS 6/10 6413 Js 12278/07

Der Angeklagte wurde rechtskräftig wegen gewerbmäßigen Einschleusens von Ausländern in zehn Fällen sowie wegen Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von 2 Jahren und 7 Monaten verurteilt.

Der aus Marokko stammende Angeklagte hatte im Jahr 2003 marokkanische Staatsangehörige für von ihm organisierte Folkloreveranstaltungen angeworben und mit ihnen einen Lohn von 33 € pro Auftritt nebst freier Kost und Logis vereinbart. Aufgrund chronischer Erfolglosigkeit bezahlte er ihnen jedoch nur unregelmäßig kleinere Beträge bis zu 50 €. Krankenversicherungsbeiträge wurden nur sporadisch abgeführt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden mit einer vollständigen Bezahlung des versprochenen Lohns bei einer Besserung der Situation getröstet. Die marokkanischen Staatsangehörigen akzeptierten diese Erklärung, zumal es ihnen vorrangig darum ging, sich in Deutschland ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu sichern. Zur Verlängerung der Aufenthaltstitel durch das Ausländeramt wurden entsprechende Engagementverträge und fiktive Gehaltsabrechnungen vorgelegt. Dem Vorwurf des Menschenhandels lag folgender Sachverhalt zugrunde: Zwischen dem Angeklagten und einem marokkanischen Mitarbeiter kam es zu Auseinandersetzungen, bei denen der Angeklagte dem Mitarbeiter mit Gefängnis drohte. Der Mitarbeiter, der seine Rechte nicht kannte, war aufgrund der geringen Zahlungen völlig vom Angeklagten abhängig, der zudem ausnutzte, dass eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis an die Fortführung des Engagementvertrages geknüpft war. Der Sachverhalt ist insofern untypisch, weil in der Hauptverhandlung weder festgestellt werden konnte,

dass der Angeklagte oder irgendwelche Mittelspersonen in Marokko für die Engagements Provisionen kassierten, noch dass der Angeklagte von Anfang an beabsichtigt hatte, die Verträge nicht zu erfüllen. Allerdings verzichtet § 233 StGB auf eine – und sei es auch nur erstrebte – Bereicherung bei der Täterin/bei dem Täter. Es genügt die schlichte Beschäftigung zu unangemessenen Arbeitsbedingungen. Das LG verneinte aufgrund der langen Dauer der Ausbeutung und der miserablen Unterbringung einen minder schweren Fall nach § 233 Abs. 3 StGB i.V.m. § 232 Abs. 5 StGB.

Eine weitere Besonderheit dieses Falles ist, dass das LG Hannover den Angeklagten in einem ersten Anlauf im Jahr 2009 wegen Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft in acht Fällen und wegen gewerbsmäßigen Einschleusens von Ausländerinnen und Ausländern in 25 Fällen zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren und sechs Monaten verurteilt hatte.⁶ Dieses Urteil wurde in der Revision vom BGH aufgehoben.⁷ Für die neue Hauptverhandlung führte der BGH zur Auslegung der Tatbestandshandlung aus, es genüge nicht, dass jemand eine in einer Zwangslage oder in auslandsspezifischer Hilflosigkeit befindliche Person in ein ausbeuterisches Beschäftigungsverhältnis übernehme. Vielmehr müsse er die Person zur Aufnahme oder Fortsetzung der Beschäftigung „bringen“. Hierfür sei keine Einflussnahme gesteigerter Intensität wie beim „Einwirken“ nach § 180b a.F. StGB oder dem „Dazu-Bestimmen“ nach § 181 a.F. StGB erforderlich, sondern es genüge jede ursächliche Herbeiführung des Erfolges, gleichgültig auf welche Art und Weise, etwa durch das Schaffen einer günstigen Gelegenheit oder ein schlichtes Angebot. Demgegenüber wird in der Literatur eine engere Auslegung vertreten.⁸ Ungeachtet dieser Kontroverse verlangt der BGH, dass die Täterin oder der Täter die Zwangslage usw. „ausnutzt“, da § 233 StGB nicht vor Übervorteilung schlechthin, sondern vor einer Beeinträchtigung der Freiheit der Person schützt, über den Einsatz und die Verwertung ihrer Arbeitskraft zu verfügen. Daher muss das Handeln der Täterin oder des Tä-

ters darauf gerichtet sein, den Willen des durch die Zwangslage usw. bereits in der Freiheit der Willensentschließung beeinträchtigten Opfers zu beeinflussen. Also muss die Täterin/der Täter einen bislang nicht vorhandenen Entschluss des Opfers, ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen, hervorrufen, oder das Opfer von seinem Entschluss, die Beschäftigung aufzugeben, abbringen. Daran fehlt es, wenn das Opfer sich unabhängig von seiner Lage eigenverantwortlich für die Aufnahme oder Fortsetzung der Tätigkeit entscheidet. Im vorliegenden Fall war unklar, ob erst die entsprechenden Angebote des Angeklagten dafür maßgeblich waren, auf die auf ein Jahr befristeten Engagements in Folkloreveranstaltungen einzugehen. In Betracht kam nämlich auch die Möglichkeit, dass die betroffenen Marokkanerinnen und Marokkaner die Verträge wie schon ab Sommer 2003 weiterhin nur deshalb unterschrieben hatten, weil sie sich fünf Jahre lang ununterbrochen in Deutschland aufhalten mussten, um eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. In der zweiten Hauptverhandlung konnte das LG Hannover nur noch den oben genannten Sachverhalt für eine Verurteilung wegen Menschenhandels nachweisen.

F02.8 LG Stuttgart, Urteil vom 23.07.2010 – 6 KLS 184 Js 57363/09

Am 23.07.2010 hat die Wirtschaftsstrafkammer des LG Stuttgart nach relativ kurzer Verhandlungsdauer das „Pussy-Club-Verfahren“ gegen sechs Angeklagte abgeschlossen. Die Bordellbetreiberin und Hauptangeklagte erhielt wegen Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt nach § 266a StGB eine dreijährige Freiheitsstrafe. Zwei weitere Angeklagte erhielten ebenfalls Freiheitsstrafen; weitere drei Angeklagte kamen mit Bewährungsstrafen davon.

Den Angeklagten wurde vorgeworfen, von März 2008 bis Juli 2009 in vier Städten sogenannte „Flatrate-Bordelle“ betrieben zu haben, in denen rund 200 Frauen, die meisten von ihnen aus Rumänien und ohne gültige EU-Arbeitserlaubnis, als Prostituierte beschäftigt wurden. Einige Frauen sollen unter 21 Jahre alt gewesen sein. Das Geschäftsmodell des „Flatrate-Bordells“ beruhte darauf, dass ein Kunde für einen pauschalen Eintrittspreis von 70 oder 100 € Speisen und Getränke sowie für einen bestimmten Zeitraum unbegrenzt sexuelle Dienst-

6] LG Hannover, Urteil vom 04.03.2009 – 89 KLS 2/07 6413 Js 12278/07.

7] BGH v. 13.01.2010 – 3 StR 507/09, StV 2010, 296.

8] Siehe etwa Renzikowski in: Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 4, 2006, § 233 Rn. 18; Steen 2007: 665 ff.; dagegen wie der BGH Fischer 2010: § 232 Rn. 8 und 12.

leistungen „konsumieren“ konnte. Die Prostituierten selbst erhielten zwischen 100 € und 200 € pro Tag pauschal in bar dafür, dass sie sich eine bestimmte Zeit bereithielten, die sexuellen Wünsche der Kunden zu erfüllen. Die Prostituierten wurden als Selbstständige geführt mit der Konsequenz, dass für sie keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt wurden. Insgesamt waren Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 2,3 Mio. € hinterzogen worden. Ursprünglich enthielt die Anklage der Staatsanwaltschaft vom 05.11.2009 neben § 266a StGB den Vorwurf des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB). Von einer an sich naheliegenden Ausbeutung der Sexualität (§ 232 StGB) war dagegen ebenso wenig die Rede wie von den milieutypischen Delikten der Ausbeutung Prostituierteter (§ 180a Abs. 1 StGB) oder der Zuhälterei (§ 181a StGB).

Das Strafverfahren illustriert schwierige Fragen, die häufig im Zusammenhang mit Menschenhandel auftreten. Zunächst stellte sich im Hinblick auf § 266a StGB das Problem der Scheinselbstständigkeit, da nach § 3 ProstG das eingeschränkte Direktionsrecht des Arbeitgebers⁹ der Annahme einer abhängigen – und damit sozialversicherungspflichtigen – Beschäftigung nicht entgegensteht. Im Hinblick auf § 233 Abs. 1 S. 1 StGB hätte den Angeklagten nachgewiesen werden müssen, dass sie eine Zwangslage oder auslandsspezifische Hilflosigkeit der Opfer ausgenutzt haben. Auf diese gesetzlich beschriebene Schwächersituation verzichtet S. 2 bei Opfern, die unter 21 Jahre alt sind. Hier dürfte das Fehlen einer EU-Arbeitsgenehmigung der rumänischen Prostituierten noch nicht ausreichen, weil dadurch zwar die Beschäftigung rechtswidrig wird, nicht aber der Aufenthalt, sodass auch keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen drohen. Als Anknüpfungspunkte für die auslandsspezifische Hilflosigkeit kommen jedoch fehlende Sprachkenntnisse und Unkenntnis der Lebens- und Rechtsverhältnisse in Deutschland in Betracht. Das kann jeweils nur am Einzelfall entschieden werden. Heikel ist ferner die Be-

stimmung der Unangemessenheit der Arbeitsbedingungen, weil hierzu ein Vergleich mit den rechtlich geschuldeten Arbeitsbedingungen vergleichbarer Arbeitnehmer vorgenommen werden muss. Streng genommen hätte das Gericht bestimmen müssen, was die Mindestarbeitsbedingungen in der Prostitution sind – obwohl darüber in der Diskussion noch keine Einigkeit hergestellt worden ist. Ob die Nichtanmeldung zur Sozialversicherung ausreicht, ist deshalb fraglich, weil die Betroffenen insoweit von Gesetz wegen versichert waren und im Übrigen bei der Geltendmachung entsprechender Ansprüche keine Nachteile drohten. Zu berücksichtigen sind weiter arbeitsrechtliche Lohnansprüche: Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaub, Kündigungsschutz, aber auch die Art und Weise der Unterbringung. Mangels allgemein verbindlicher Kriterien hätte das Gericht hier im jeweiligen Einzelfall ermitteln müssen, ob die Prostituierten sich freinehmen konnten, ob ihnen dafür Sanktionen drohten, ob und inwieweit die Art und Weise der sexuellen Dienstleistungen sich auf die Bezahlung ausgewirkt hat. Der Tageslohn von 100 € bis 200 € gibt bei abstrakter Betrachtung eher wenig für Ausbeutung her. Man könnte jedoch an einen Vergleich mit den Einnahmen denken, die die Angeklagten insgesamt aus dem Bordellbetrieb erzielt haben.¹⁰

Diese Kalamitäten hätten bei einer Bewertung der vorgeworfenen Taten nach § 232 StGB vermieden werden können, weil die Prostitution vom Gesetz als Beispiel für sexuelle Ausbeutung angesehen wird und eine gesonderte Feststellung der Ausbeutung hier entbehrlich ist.¹¹ Möglicherweise ließen sich insoweit jedoch die Voraussetzungen der Ausnutzung einer Zwangslage usw. nicht nachweisen, weil die Opfer von sich aus der Prostitution nachgehen wollten. Die Komplexität dieser Rechtsfragen mögen den Boden für eine verfahrensbeendende Absprache zwischen den Verfahrensbeteiligten bereitet haben.

Ungeachtet dessen zeigt der Fall, dass das ProstG die Betrachtung der Prostitution unter

9] Insbesondere darf ein Arbeitgeber den Prostituierten nicht vorschreiben, welche Sexualpraktiken zu welchen Konditionen sie mit welchen Kunden vornehmen müssen. Das Direktionsrecht beschränkt sich im Wesentlichen auf die Bestimmung der Zeit der Anwesenheit im Bordell, auf die „Kleiderordnung“ usw.; siehe auch BT-Drucks. 14/5958, S. 5; 14/7174, S. 9.

10] Vgl. auch Renzikowski Fn. 3, § 181a Rn. 25 ff., 29: Die Praxis bejaht eine strafbare Ausbeutung nach § 181a Abs. 1 Nr. 1 StGB, wenn die Prostituierte über 50% abliefern muss, wobei die Leistungen der/des Bordellbetreibenden (z. B. Verpflegung, Unterkunft usw.) gesondert zu berücksichtigen sind.

11] S. Fischer 2010: § 232 Rn. 5b.

ökonomischen Aspekten ermöglicht hat; damit ist grundsätzlich auch der Anwendungsbereich des § 233 StGB eröffnet.

03 Fazit

Auch wenn diese wenigen Strafverfahren kein repräsentatives Bild der Rechtspraxis liefern können, lassen sich doch einige Punkte anmerken.

Die Ausbeutungsverhältnisse bewegen sich im klassischen Bereich: Haushalt, Gastronomie, Landwirtschaft. Darüber hinaus werden das Baugewerbe sowie Tätigkeiten in Schlachthöfen genannt. Es geht also um den Niedriglohnsektor.¹²

Die auslandsspezifische Hilflosigkeit äußert sich vor allem in fehlenden Sprachkenntnissen. Die Abhängigkeit der Opfer von den Täterinnen/Tätern wird vertieft durch Misstrauen gegenüber den Behörden, das von den Täterinnen/Tätern noch verstärkt wird. Dies fällt umso leichter, als sich die Betroffenen in aller Regel selbst nach dem AufenthG strafbar gemacht haben. Zudem bemühen sich die Täterinnen/Täter in allen Fällen, den Bewegungsspielraum der Opfer möglichst einzuschränken, etwa indem Ausweispapiere einbehalten werden. Diese Methoden, die Opfer in Abhängigkeit zu halten, wurden bislang vor allem aus dem Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung berichtet.¹³ Wie die Gerichtsentscheidungen zeigen, lassen sich diese Erfahrungen auch auf den Bereich der Arbeitsausbeutung übertragen.

Maßgebliches Kriterium für unangemessene Arbeitsbedingungen ist der Arbeitslohn, der in allen Fällen deutlich unter 50 Prozent des vergleichbaren Arbeitsentgelts lag.¹⁴ Die in der Literatur diskutierte teleologische Reduktion des Tatbestands auf zwangsarbeitsähnliche Ausbeutungsverhältnisse¹⁵ wird in den vorgestellten Entscheidungen nicht thematisiert, wohl weil sie für das Ergebnis keine Rolle spielt. In allen Fällen – ausgenommen die Revisionsentscheidung des BGH, die ohnehin Zweifel am

Vorliegen des Menschenhandels weckt – sind die Ausbeutungsverhältnisse so ausgestaltet, dass sie auch unter eine solche engere Auslegung subsumiert werden dürften: Die betroffenen Opfer waren durchweg in einem Maße der Disposition der Täterinnen/Täter unterworfen, dass sie ihre Beschäftigung nicht ohne Weiteres aufgeben konnten.

Auffällig ist die inhomogene Strafzumessung, die zwischen der Mindestfreiheitsstrafe von sechs Monaten und einer über dreijährigen Freiheitsstrafe schwankt. Aus den entsprechenden Begründungen lassen sich jedenfalls bislang keine verallgemeinerbaren Leitlinien entwickeln, die diese Unterschiede erklären.

Schließlich steht der Menschenhandel als Straftat nicht allein, sondern tritt im Zusammenhang mit anderen Delikten auf. Soweit die Opfer keine Arbeitserlaubnis in Deutschland besitzen, liegen regelmäßig Verstöße gegen das Ausländerrecht (vor allem § 96 AufenthG: Einschleusen von Ausländern) und gegen das Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (§ 10 SchwarzArbG: Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung und zu ungünstigen Bedingungen; § 11 SchwarzArbG: Erwerbstätigkeit von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel in größerem Umfang) vor. Dagegen wird Wucher (§ 291 StGB) vom spezielleren Menschenhandel nach § 233 StGB verdrängt.¹⁶ Weiterhin kommt ein Betrug nach § 263 StGB in Betracht, wenn die Täterin/der Täter die Opfer mit falschen Verdienstmöglichkeiten geködert hat. Auch § 266 a StGB wird häufig gegeben sein, weil die Täterin/der Täter den Profit durch die Ausbeutung noch steigern kann, wenn sie/er die Opfer nicht zur Sozialversicherung anmeldet. Hierin liegt ein weiteres Indiz für unangemessene Arbeitsbedingungen i.S.v. § 233 Abs. 1 StGB. Zwar sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch ohne Anmeldung kraft Gesetz sozialversicherungsrechtlich geschützt. Ausländische illegale Arbeitnehmende müssten jedoch im Ernstfall ihre illegale Beschäftigung aufdecken, um ihre Ansprüche gegenüber der Sozialversicherung zu beweisen. Dadurch würden sie sich der Gefahr der Strafverfolgung und der Abschiebung aussetzen.¹⁷

12] Näher dazu Cyrus 2005:13 ff. mit 42 Fallstudien; van Voorhout 2007:44 ff.

13] Vgl. z. B. Prasad/Cissek-Evans 2008: 66 ff.

14] Vgl. dazu auch Renzikowski (Fn. 10), § 233 Rn. 30 m.w.N.

15] Vgl. Eisele in: Schönke/Schröder, StGB, 27. Aufl. 2006, § 233 Rn. 9; Renzikowski (Fn. 10), § 233 Rn. 32; abw. Fischer 2010: § 233 Rn. 9.

16] Übersehen von AG Tiergarten.

17] Siehe auch Renzikowski (Fn. 10), § 233 Rn. 31.

04 Literatur

- Bundeskriminalamt (2009):* Bundeslagebild Menschenhandel. Pressefreie Kurzfassung: BKA. Wiesbaden. URL: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2009/bundeslagebild_mh_2009.pdf (Zugriff am: 20.10.2010).
- Cissek-Evans, M. (2008):* Frauenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. In: KOK (Hrsg.), Frauenhandeln in Deutschland. Berlin: KOK.
- Cyrus, N. (2005):* Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Genf: Internationales Arbeitsamt.
- Fischer, T. (2010):* Strafrecht und Nebengesetze. 57. Aufl., München: Verlag C.H. Beck
- Münchener Kommentar zum StGB.* Bd. 2/2. München: Verlag C.H. Beck 2005.
- Prasad, N. (2008):* Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung. In: KOK (Hrsg.), Frauenhandeln in Deutschland. Berlin: KOK.
- Steen, H. (2007):* Einschränkungen der neuen Strafnormen gegen den Menschenhandel (§§ 232 ff. StGB). In: StV, S. 668ff.

Studie

Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen
von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

LOS 1 >

*Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die
Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die recht-
liche Einordnung des Phänomens Menschenhandel
zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland*

LOS 2 >

Studie zur Erarbeitung möglicher Kooperationsstrukturen auf Bundesebene und Entwicklung eines Konzepts der Präventions-
und Informationsarbeit im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

Inhaltsverzeichnis LOS 1

37 >	LOS 1 Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland
41 >	L1 WP1 Bestandsaufnahme
41 >	L1 WP1.1 Norbert Cyrus, Katrin de Boer Darstellung und Analyse der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung
81 >	L1 WP2 Verfahrensanalyse
81 >	L1 WP2.1 Claudia Kestermann, Petra Rump, Maria-Luise Busse Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung
123 >	L1 WP2.2 Heike Rabe, Simone Katter Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung
165 >	L1 WP2.3 Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung
165 >	L1 WP2.3.1 Anette Schmidt Untersuchung des aufenthaltsrechtlichen Status Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
191 >	L1 WP2.3.2 Katrin Inga Kirstein Untersuchung der Alimentierung Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
219 >	L1 WP2.3.3 Katrin Inga Kirstein Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
245 >	L1 WP2.3.4 Katrin Inga Kirstein Untersuchung der Anwendbarkeit der gesetzlichen Unfallversicherung für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
259 >	L1 WP3 Rechtsanalyse
259 >	L1 WP3.1 Joachim Renzikowski Menschenrechtsstandards im Kontext der Bekämpfung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung
273 >	L1 WP3.2 Joachim Renzikowski Analyse der geltenden Rechtsvorschriften zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
307 >	L1 WP4 Häufigkeiten
307 >	L1 WP4.1 Dita Vogel Schätzung der Häufigkeit und Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung – Wie viele Betroffene gibt es in Deutschland?
331 >	Informationen über die Autorinnen und Autoren und ihre Mitarbeiterinnen

LOS 1 ›

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

L1 WP1

Bestandsaufnahme

L1 WP 1.1 *Norbert Cyrus, Katrin de Boer*

› **Darstellung und Analyse der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung**

Inhalt

43 ›	1	Vorwort und Einleitung
45 ›	2	Darstellung des Forschungsstandes
45 ›	2.1	Zum Stand der Diskussion
47 ›	2.2	Forschungsstand zu MH/A in Deutschland
47 ›	2.3	Aktuelle Forschungsergebnisse zu MH/A
48 ›	2.3.1	Pyramide der Arbeitsausbeutung
49 ›	2.3.2	Das Konzept der Verletzlichkeit
50 ›	2.3.3	Vexierlogik des Menschenhandelskonzepts
51 ›	2.4	Zusammenfassung
51 ›	3	Darstellung von Methoden und empirischem Vorgehen
51 ›	3.1	Allgemeines Forschungsdesign
53 ›	3.2	Modalitäten der Kontaktaufnahme mit potenziellen Interviewpartnerinnen/-partnern
56 ›	3.3	Die Gestaltung des Interviews
56 ›	3.4	Die Auswertung: Zur Verlässlichkeit (Reliabilität) der erhobenen Daten
57 ›	4	Darstellung und Auswertung von Fallsammlung und Sample
57 ›	4.1	Kriterien für die Aufnahme in das Sample
58 ›	4.2	Darstellung des Samples
59 ›	4.2.1	Individuelle Merkmale der Betroffenen im Sample
61 ›	4.2.2	Motive zur Einreise und branchenspezifische Muster
62 ›	4.2.3	Charakteristika ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse
64 ›	4.3	Zusammenfassung
65 ›	5	Darstellung der FBS-Befragung
65 ›	5.1	Ergebnis der Befragung
67 ›	5.2	Ergebnisse aus Interviews mit Mitarbeiterinnen von FBS
69 ›	5.3	Hinweise aus einer Gruppendiskussion mit Mitarbeiterinnen von FBS
70 ›	5.4	Zusammenfassung
71 ›	6	Unterstützungsrelevante Merkmale
71 ›	6.1	Branchenspezifische Heterogenität extremer Ausbeutung
72 ›	6.2	Heterogenität des Aufenthaltsstatus
73 ›	7	Zusammenfassung und Ausblick
75 ›	8	Literatur

L1 WP 1.1 | Norbert Cyrus, Katrin de Boer

Darstellung und Analyse der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

01 Vorwort und Einleitung

Seit der Verabschiedung der UN-Konvention zur Bekämpfung transnationaler Organisierter Kriminalität im Jahr 2000 und dem „Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“ – dem sogenannten Palermo-Protokoll –, wird Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung im internationalen Recht als strafbare Handlung definiert. In Deutschland ist Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung seit Februar 2005 mit der Einführung der §§ 233 StGB (Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung) und 233a StGB (Förderung des Menschenhandels) eine Rechtsverletzung, die mit Gefängnisstrafe bis zu zehn Jahren geahndet werden kann. Die neue Strafvorschrift kommt bisher allerdings kaum zur Anwendung. Die Zahlen der eröffneten Ermittlungsverfahren in der polizeilichen Kriminalstatistik und im BKA Lagebild Menschenhandel sind sehr gering. Der Straftatbestand führt auch nur in wenigen Fällen zu einer Verurteilung.¹ Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, systematisch und methodisch kontrol-

liert der Frage nachzugehen, ob und in welchen Erscheinungsformen Tatbestände, die nach § 233 StGB als Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH/A) definiert werden, in Deutschland vorkommen.

Eine unmittelbare Beantwortung dieser Fragen und eine einfache Erhebung und Einschätzung des Phänomens MH/A ist für Deutschland allerdings durch die Tatsache erschwert, dass MH/A per Definition kein Tatbestand ist, der sich durch Aufdecken objektiver Sachverhalte einfach und zweifelsfrei ermitteln lässt, sondern letztlich an streng subjektive Kriterien anknüpft: Der deutsche Gesetzgeber hat MH/A als Straftat gegen die persönliche Freiheit konzipiert, geschütztes Rechtsgut ist die freie Verfügung über die eigene Arbeitskraft. Das Gesetz penalisiert nicht Arbeitsausbeutung an sich, sondern nur die gegen den Willen von Betroffenen unter Verwendung unerlaubter Mittel erzwungenen Formen der Arbeitsausbeutung. Dabei ist der Straftatbestand MH/A als Erfolgsdelikt gestaltet, muss keinen Grenzüberschritt enthalten und kann auch EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie eigene Staatsangehörige betreffen. Sobald eine Person sich eigenständig und un-

1] Genauere Informationen dazu bieten die Teilstudien L1 WP 2.1, WP 2.2.

abhängig von den Handlungen anderer in ein für ortsübliche Bedingungen als ausbeuterisch zu bewertendes Arbeitsverhältnis begibt – weil dieses zum Beispiel in einem subjektiven Vergleich mit den Bedingungen des Herkunftslandes als akzeptabel bewertet wird – dann fehlt nach Meinung des 3. Strafsenats des Bundesgerichtshofes, die in einem Beschluss vom 13. Januar 2010 ausgeführt wurde (Az. 3 StR 507/09), das zentrale Tatbestandsmerkmal strafwürdiger Einflussnahme auf die Willensfreiheit und der Tatbestand des MH/A wird nicht erfüllt. (Ausführlich analysiert wird die rechtliche Bewertung in »L1 WP 3.2.)

Die für das deutsche Recht grundlegende subjektive Bedingtheit des Tatbestands MH/A stellt nicht nur die Strafverfolgungsbehörden, sondern jede Bestandsaufnahme der Erscheinungsformen des MH/A vor enorme konzeptionelle und methodische Schwierigkeiten, wie der Forschungsüberblick in Kapitel 2 darstellt.

Für diese Untersuchung wurde daher die auch in anderen Studien (z. B. Anti-Slavery International 2006, Dettmeijer-Vermeulen 2007) verfolgte Forschungsstrategie angewandt, in der Recherche nach Situationen zu suchen, die von Informanten als extreme Arbeitsausbeutung beschrieben werden. Leitend ist dabei die Überlegung, dass zwar nicht jede Situation der extremen Arbeitsausbeutung das für MH/A konstitutive subjektive Tatbestandsmerkmal der Beeinträchtigung der Willensfreiheit erfüllt – aber alle Situationen des MH/A Situationen der extremen Arbeitsausbeutung darstellen. Eine derart weite Suchstrategie verspricht, dass mögliche Erscheinungsformen des MH/A nicht vorschnell aus der Recherche ausgeschlossen werden.

Die nach internationalem Rechtsverständnis unter das Menschenhandelskonzept subsumierten Konstellationen der sexuellen Ausbeutung, des Organhandels, des Kinderhandels und erzwungener krimineller Handlungen (Ladendiebstahl, Einbruch, Marihuanaanbau etc.) wurden in dieser Untersuchung nicht behandelt (Dettmeijer-Vermeulen 2009), was aber keinerlei Rückschlüsse darauf zulässt, ob diese Formen der Ausbeutung in der Bundesrepublik

Deutschland vorkommen². Es erfolgte eine Beschränkung auf Arbeitsausbeutung in der formellen und informellen Wirtschaft (ohne Kriminalität), wobei auch der Bereich der sexuellen Dienstleistungen mit der möglichen Konstellation der Arbeitsausbeutung in der Prostitution nicht gezielt recherchiert wurde.

Bei der Recherche wurde nach Situationen extremer Arbeitsausbeutung gefragt. Dabei war die – nach deutschem Recht mögliche – Betroffenheit deutscher Staatsangehöriger nicht ausgeschlossen. Es ist aber durchaus aufschlussreich, dass die Thematisierung extremer Ausbeutung fast ausschließlich auf ausländische Beschäftigte bezogen stattfand. Das heißt nicht, dass MH/A alleine Migrantinnen/Migranten betrifft. Allerdings konnten keine systematischen Studien zur Ausbeutung (auch deutscher) Arbeitnehmender recherchiert werden. Es bestehen lediglich einige journalistische Recherchen, die etwa die Situation von sogenannten Drückerkolonnen (Roth 2002), die Situation in der Fleisch verarbeitenden Industrie (Peter 2006) oder in verschiedenen Wirtschaftsbereichen der Industrie (Rügemer 2009, Wallraff 2009) behandeln. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang aber auf das BKA-Lagebild Menschenhandel, das für den Bereich des MH/S einen Anteil von mindestens 20 Prozent an deutschen Opfern ausweist. Dennoch wurde nur in einem Interview ausführlich ein Fall mit Anhaltspunkten für MH/A berichtet, bei dem auch deutsche Jugendliche von einem Ausbildungsbetrieb im Hotel- und Gaststättenbereich im Rahmen eines Ausbildungsverhältnisses unbezahlte Überstunden leisten mussten und im Schichtdienst so extensiv eingesetzt wurden, dass einige Jugendliche krank wurden. Allerdings konnte diese Fallschilderung aus methodischen Gründen für die weitere Analyse nicht verwendet werden, da die Kriterien für die Aufnahme in die Fallsammlung nicht erfüllt waren. Das methodische Vorgehen wird in Kapitel 3 dargestellt.

2] Allerdings soll bezüglich des Verdachts auf MH/A zuungunsten von Personen, die in kriminelle Aktivitäten verwickelt sind, auf ein Verfahren zu Marihuana-Indoor-Plantagen hingewiesen werden, bei dem Ermittler/innen Anhaltspunkte sahen, dass nach Deutschland eingeschleuste vietnamesische Staatsangehörige die Schulden durch Arbeit in einer Indoor-Plantage zu ausbeuterischen Bedingungen abarbeiten mussten (siehe Berichterstattung in Spiegel 23/2010 vom 7. Juni 2010). Für Berlin bietet auch die aktuelle Berichterstattung (Juli 2010) zur öffentlichen Diskussion über strafunmündige Kinder, die für den Drogenhandel eingesetzt werden, Hinweise, dass MH/A mit diesen Kindern als Betroffenen vorliegen könnte.

Auf der Grundlage einer gezielten bundesweiten Suche nach Situationen extremer Arbeitsausbeutung, die für die hier vorgelegte Untersuchung durchgeführt wurde, wurde aus den mehr als fünfzig erhobenen Fallschilderungen ein Sample mit 25 Fällen extremer Arbeitsausbeutung gebildet, die Anhaltspunkte auf das Vorliegen von MH/A enthielten. Im Rahmen dieser Studie haben wir Beschäftigungsverhältnisse als extrem ausbeuterisch eingestuft, wenn zur Durchsetzung ausbeuterischer Praktiken Mittel wie Zwang, Täuschung, Androhung oder Anwendung von Gewalt genannt wurden. Dabei reichen diese Indikatoren von der absprachewidrigen Weigerung, den Lohn in vereinbarter Höhe auszuzahlen, bis hin zur Gewaltanwendung gegenüber Arbeitnehmenden.

Eine Auswahl von insgesamt acht zusammenfassenden Falldossiers [siehe L1 Fallsammlung] soll einen exemplarischen Eindruck solcher Konstellationen geben. Das Sample der 25 Fallschilderungen bildet die Grundlage für die Darstellungsbeschreibung und Analyse der Erscheinungsformen von Verdachtsfällen auf MH/A, die in Kapitel 4 dargestellt wird.

Eine besondere Bedeutung in der Diskussion über die Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung kommt den Erfahrungen der bereits existierenden Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel zu, die in der Regel Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung betreuen. Die Ergebnisse der in einer als Vollerhebung aller 52 FBS durchgeführten schriftlichen Befragung, qualitative Interviews mit Mitarbeiterinnen von fünf ausgewählten FBS und die Berücksichtigung einer Diskussion mit FBS zeigen auf, dass einige FBS bereits von MH/A betroffene Personen betreuen. Den aktuellen Stand bei den FBS und eine Positionierung der FBS zu MH/A bietet Kapitel 5.

Abschließend werden die erhobenen Daten und Informationen unter Hinzuziehung des Forschungsstandes im Hinblick auf die Anforderungen an die Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von MH/A analysiert. Dabei wird ausgeführt, dass die Erscheinungsformen extremer Arbeitsausbeutung sehr heterogen sind; dass es verschiedene Funktionen der Unterstützung gibt, die von den unterschiedlichen Akteuren ausgeübt werden; dass

die Frage der Freiwilligkeit für die Einordnung der strafrechtlichen Situation entscheidend ist; dass die Frage der Verletzlichkeit besondere Bedeutung hat und die Wiederherstellung von Handlungsfähigkeit einen wichtigen Ansatz zur Verhinderung und Verhütung extremer Arbeitsausbeutung als Grundtatbestand des MH/A bildet [siehe Kapitel 6].

Im Schlusskapitel werden die wichtigsten Anregungen, die sich aus der empirischen Erhebung für die Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen ziehen lassen, noch einmal zusammenfassend dargestellt [siehe Kapitel 7].

02 Darstellung des Forschungsstandes

02.1 Zum Stand der Diskussion

In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts ist die Zahl der Veröffentlichungen zum Thema Menschenhandel stark angestiegen. Dabei gehen die Einschätzungen zu Fragen der Ursachen, des Umfangs und der Erscheinungsformen des Menschenhandels sehr weit auseinander. In einem Extrem wird in zahlreichen Publikationen im Zusammenhang mit den Diskussionen über Menschenhandel eine weltweite Zunahme der „modernen Sklaverei“ beklagt und ein entschlosseneres Handeln gefordert, um wehrlose Opfer vor skrupellosen Ausbeutern zu schützen (Aronowitz 2009, Bales & Cornell 2008, Scarpa 2008, Skinner 2008). Im anderen Extrem wird die große Aufmerksamkeit für Menschenhandel als politische Kampagne bezeichnet, die unter dem Deckmantel des Opferschutzes vor allem eine Rechtfertigung für Migrationskontrolle oder Sexualmoral liefern soll (Dauvergne 2008, Karakayali 2008, Thie 2008). Die Spannung dieser konträren Positionen ist durch das Verhältnis der jeweiligen Autorinnen/Autoren zu den Akteurinnen/Akteuren der Anti-Trafficking-Politiken und den von ihnen verfolgten Zielen bestimmt. Grob zusammengefasst sehen wir vier Zielvorgaben, die in der praktischen Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels nicht nur konkurrieren, sondern auch Allianzen eingehen.

Am Anfang der Politik gegen Menschenhandel stand das moralische Ziel, junge Frauen vor der Prostitution zu bewahren und die moralische Ordnung durchzusetzen.

Mit der Erklärung von Menschenhandel als Straftatbestand wurde eine täterorientierte Sicht etabliert, die vor allem auf die Bestrafung von Rechtsbrechern abzielt und in der UN-Konvention gegen grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität und dem Zusatzprotokoll Menschenhandel institutionalisiert wurde (Chapkis 2003).

Die opferzentrierte Perspektive wurde in Reaktion auf und als Ergänzung zu den täterorientierten Ansätzen entwickelt und betont die menschenrechtliche Verpflichtung und humanitäre Notwendigkeit, Opfern von Menschenhandel Hilfe und Unterstützung zu geben (GAATW 2007).

Beim rechteorientierten Ansatz werden von Ausbeutung betroffene Personen als Rechts-subjekte gesehen, die nicht nur als Opfer von Menschenhandel, sondern auch als Migrantinnen/Migranten oder Arbeitnehmende in ihrer Rechtsstellung gestärkt und bei der Sicherung von Rechtsansprüchen unterstützt werden müssen (Cyrus 2007, Follmar-Otto & Rabe 2009, ILO 2010, PICUM 2005, UNDP 2009).

Entscheidende Differenzen bestehen auch bei der Einschätzung der Handlungsfähigkeit der von Ausbeutung betroffenen Personen. Bei der die Anti-Trafficking-Politiken zurzeit dominierenden Kombination aus täter- und opferzentrierten Orientierungen (ODIHR 2004) wird – stark zugespitzt dargestellt – davon ausgegangen, dass Millionen Opfer von Menschenhandel durch skrupellose Täterinnen und Täter ihrer Freiheit beraubt und ausgebeutet werden, sich nicht mehr aus eigener Kraft aus Ausbeutungsverhältnissen lösen können und von staatlichen Behörden befreit und als Opfer unterstützt werden müssen (US State Department 2008:30). Dieser Vorstellung wird entgegengehalten, dass es sich bei den als Opfer von Menschenhandel bezeichneten Personen in Wirklichkeit um Menschen handeln würde, die durch Migration ihre Situation verbessern konnten und sich selbst nicht als Opfer sehen. Erst durch die Androhung der Kriminalisierung einer illegalen Migration und unter dem Einfluss einer „*Rettungsindustrie*“ würden die Betroffenen zu „*Opfern*“ gemacht (Agustin 2007). Mit der einseitigen Betonung der „*hilflosen Opfer*“ einerseits und der „*autonomen Migrantinnen/Migranten*“ andererseits zeichnen allerdings beide Seiten ein verzerrtes Bild der Situation (Anderson 2008). Die empirischen Berichte belegen, dass vielfältige Situationen bestehen und ein Kontinuum

verschiedenster Erscheinungsformen von der freien Lohnarbeit bis zum sklavereiähnlichen Ausbeutungsverhältnis besteht (Andrees 2008, Andrees & van der Linden 2005). Vorgeschlagen wurde daher, von ‚verletzlichen Arbeiterinnen/Arbeitern‘ auszugehen, die je nach Kontext und Voraussetzungen ihre subjektiven Pläne zur Verbesserung der eigenen Lage erfolgreich realisieren oder aber aufgrund einer verletzlichen Situation in Abhängigkeiten und Gewaltverhältnisse geraten (Cyrus et al. 2010).

Das Wissen über empirische Erscheinungsformen, Ursachen, Prozess- und Strukturlogiken der unter dem Begriff Menschenhandel zusammengefassten Konstellationen ist allerdings relativ gering – trotz der breiten Aufmerksamkeit, die dem Thema Menschenhandel nicht nur von Internationalen Organisationen wie zum Beispiel der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO 2005, ILO 2009a), der UNODC (2009), der OSZE (OSZE 2009), der IOM (2008) gewidmet wird, sondern auch von nationalen Regierungen – insbesondere der USA (US State Department 2009) und der Niederlande (Dettmeijer-Vermeulen 2007) –, der Europäischen Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009), aber auch internationalen NGOs wie z. B. der GAATW (2007) oder Anti-Slavery International (Anti-Slavery International 2006).

Unabhängig voneinander ausgearbeitete Bestandsaufnahmen zum Stand der Erforschung des MH/A stellen übereinstimmend erhebliche Lücken im wissenschaftlichen Kenntnisstand über Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung fest (Dowling et al. 2007, Gozdziaik & Bump 2008, Goodey 2008). In diesen Forschungsüberblicken wird festgehalten, dass die überwiegende Mehrzahl der vorliegenden Veröffentlichungen zu Menschenhandel erhebliche konzeptionelle Schwierigkeiten, terminologische Schwierigkeiten und methodische Schwächen offenbaren. Knapp zusammengefasst wird berichtet, dass Veröffentlichungen häufig im Auftrag oder direkt von internationalen Organisationen, staatlichen Stellen oder NGOs erarbeitet werden und an den Interessen und Fragen dieser Einrichtungen ausgerichtet sind. Dabei handele es sich zu meist um Ausarbeitungen zur juristischen Bewertung des Menschenhandels oder Analysen der ergriffenen oder als notwendig empfohlenen Anti-Trafficking-Politiken. Es gibt nur wenig empirisch ausgelegte Studien, die dann aller-

dings oft einen geringen bis fehlenden methodischen Standard aufweisen, da zumeist Daten von Behörden oder Beratungsstellen verwendet würden, ohne dass die damit verbundenen Verzerrungen systematisch methodisch reflektiert würden. Im Ergebnis dieser methodischen Mängel erfolge eine unzulässige Verallgemeinerung von Einzelfällen.

Doch obwohl es an einer systematischen Evaluation der Wirkungen der ergriffenen Maßnahmen im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung (Cyrus & Vogel 2008) und auch beim Opferschutz fehlt (ILO 2009b, Surtees 2007), würden weitreichende Empfehlungen ausgesprochen und Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel und zum Schutz von Opfern auf Grundlage ungesicherter Annahmen umgesetzt (Dowling et al. 2007, Goodey 2008, Gozdziaik & Bump 2008).

02.2 Forschungsstand zu MH/A in Deutschland

Der Kenntnisstand zum Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist auch in Deutschland noch sehr gering. Die Mehrzahl der veröffentlichten Arbeiten (zu Menschenhandel) befasst sich ausschließlich mit Aspekten des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Veröffentlichungen zu Aspekten des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung sind selten und befassen sich mit rechtlichen Aspekten oder Fragen, wie der Schutz der Betroffenen erreicht werden kann (Follmar-Otto & Rabe 2009, Morehouse 2009). Die Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden in Deutschland bearbeiten nur sehr wenige Fälle wegen des Verdachts auf MH/A und verfügen über keine Erkenntnisse für belastbare Dunkelfeldschätzungen [siehe L1 WP 4]. Auch für zivil- und arbeitsrechtliche Verfahren ist das Thema MH/A bisher nicht relevant geworden [siehe L1 WP 2.2].

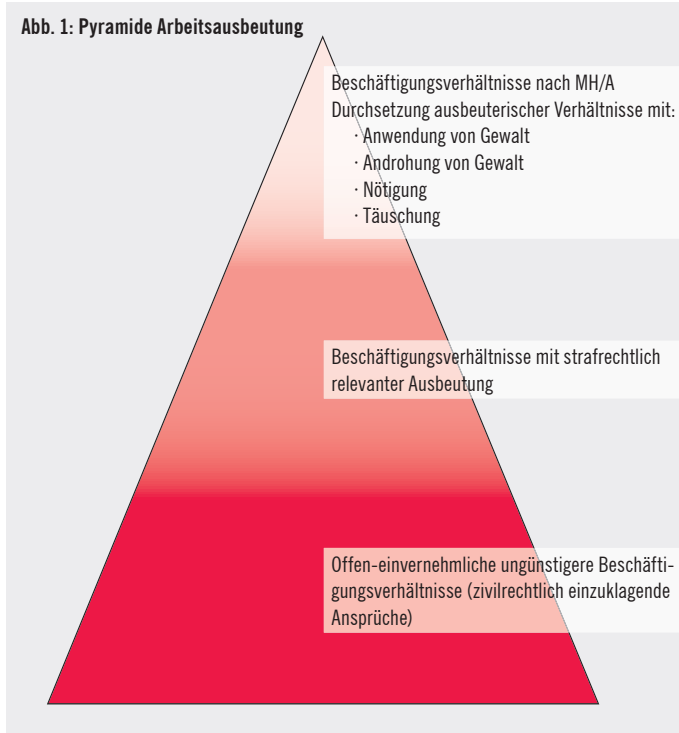
Die zuständigen Ministerien und Verwaltungen des Bundes und der Länder haben bisher den Schwerpunkt auf die Bekämpfung illegaler Beschäftigung gelegt. Mit der Weiterentwicklung des Rechts, unter anderem insbesondere mit der Umsetzung der europäischen Arbeitgebersanktionenrichtlinie mit Schutzmaßnahmen zugunsten illegal beschäftigter Drittstaatlerinnen und Drittstaatler sowie mit der angekündigten Ratifizierung der Europaratskonvention Menschenhandel, die eine Unterstützung von Opfern von

Menschenhandel unabhängig von einer Beteiligung an Strafverfahren verbindlich macht, wird allerdings auch für Deutschland die Verpflichtung eingeführt, Schutzmaßnahmen zugunsten ausgebeuteter Beschäftigter einzuführen (eine genauere Darstellung bietet >L1 WP 3).

Zur Darstellung empirischer Sachverhalte wird überwiegend auf eine im Jahr 2005 von der ILO veröffentlichte Studie zu „*Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland*“ (Cyrus 2006) Bezug genommen. In dieser Studie wurde auf der Basis von Literatur- und Medienauswertung, Expertinnen-/Expertenbefragungen und Interviews mit einigen Betroffenen eine Sammlung von 42 Fällen extremer Arbeitsausbeutung in verschiedenen Wirtschaftsbereichen einschließlich der Prostitution kompiliert, die Daten aus Quellen mit sehr unterschiedlicher Qualität beinhaltet und in einem Zeitraum erstellt wurde, als der Tatbestand Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung noch nicht als § 233 StGB in das deutsche Recht eingeführt worden war. Die qualitativen Daten wurden zur Analyse der Akteursverwicklungen bei der Herausbildung ausbeuterischer Konstellationen herangezogen und Vorschläge für den Schutz vor Ausbeutung abgeleitet (Cyrus 2006). Die Studie zeigte eindringlich auf, dass Fälle extremer Ausbeutung und Zwangsarbeit in Deutschland vorkommen.

02.3 Aktuelle Forschungsergebnisse zu MH/A

Den aktuellsten und systematischsten Beitrag zur Untersuchung der Konstellation ausbeuterischer Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten bietet eine 2009/2010 aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds ESF (Programm „XENOS“) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Berliner Senatsverwaltung geförderte und im Auftrag des „Berliner Bündnisses gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung – BBGM“ durchgeführte Untersuchung mit dem Titel „Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Eine explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg“ (Cyrus et al. 2010). In dieser Studie wurden einige der in der hier vorgelegten Arbeit verwendeten Konzepte zur Erklärung von Ursachen, Prozess- und Strukturlogiken der ausbeuterischen Beschäftigung von Migrantinnen/Migranten erstmals eingeführt.



Der Schwerpunkt der Studie liegt auf der Identifizierung von Risikobranchen extremer Ausbeutung. Erstmals seit Einführung des Straftatbestands MH/A wurde systematisch nach Fällen extremer Arbeitsausbeutung recherchiert, wobei die Untersuchung auf den Raum Berlin und Brandenburg beschränkt ist. Durch Befragung von 24 Expertinnen und Experten, die bei Polizei, FKS, Gewerkschaften und Beratungsstellen von Wohlfahrtsverbänden tätig sind und im Rahmen ihrer Arbeit von Ausbeutungssituationen erfahren haben, wurden Fallschilderungen extremer Arbeitsausbeutung erhoben und 36 Fälle, die sich zwischen 2005 und 2009 ereignet haben, dokumentiert und ausgewertet. In 13 Fällen gab es Anhaltspunkte für einen Verdacht auf Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, wobei in 9 Fällen Hinweise auf Gewalt, Gewaltandrohung, Einsperren oder aktive Kontrolle und Isolierung durch die Arbeitgebenden den Verdacht begründeten. In vier weiteren Fällen bestanden extrem ausbeuterische Bedingungen über einen längeren Zeitraum, was auf die wissentliche Ausnutzung einer Zwangslage oder auslandsspezifischer Hilflosigkeit hindeutet. Es ging dabei jeweils um Einzelpersonen.

In der Studie wird beschrieben, dass die Polizei in Berlin auf die Einführung des Straftat-

bestands schnell reagierte, bereits 2006 die Sonderzuständigkeit eines Kommissariats für MH/A einrichtete und eine relativ hohe Zahl von Ermittlungsverfahren durchführte, die Staatsanwaltschaft dann aber regelmäßig keinen hinreichenden Tatverdacht zur Erhebung einer Anklage nach § 233 StGB feststellte. Bei 98 von der Berliner Polizei von 2006 bis 2009 durchgeführten Ermittlungsverfahren wurde nur in einem Fall ein Beschuldigter wegen MH/A nach einem Eingeständnis durch einen Strafbefehl abgeurteilt. Die Hinweise der Berliner Strafverfolgungsbehörden zeigten, dass vor allem StGB 266 a (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt) verfolgt wird und eine deutliche Orientierung auf die Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit besteht, bei der die zu ungünstigeren Bedingungen Beschäftigten nicht als Geschädigte, sondern als Mittäter/innen verfolgt werden (Cyrus et al. 2010).

Die Ergebnisse der empirischen Erhebung machen deutlich, dass grundlegende Aspekte der ausbeuterischen Beschäftigung, die vor der Einführung von § 233 StGB festgestellt worden waren, unverändert fortbestehen. Dabei werden extrem ausbeuterische Arbeitsverhältnisse auch bei offiziell angemeldeten und registrierten Beschäftigungsverhältnissen vorgefunden. Vor allem bei Spezialitätenköchinnen und -köchen und der Beschäftigung durch Subunternehmen wurden auffällig ungünstigere Bedingungen hinter legalen Fassaden versteckt. Die schwerwiegendsten Fälle betrafen in Privathaushalten oder in der Gastronomie beschäftigte Frauen. Bei den bekannt gewordenen Fällen der Beschäftigung in privaten Haushalten war auffällig, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber häufig dieselbe Nationalität wie die von Arbeitsausbeutung Betroffenen aufwiesen oder diplomatische Immunität genossen (Cyrus 2006, Cyrus et al. 2010).

02.3.1 Pyramide der Arbeitsausbeutung

In den wenigen internationalen empirischen Studien zu Arbeitsausbeutung von Migrantinnen/Migranten wird eine Heterogenität der Erscheinungsformen extremer Arbeitsausbeutung von Migrantinnen/Migranten festgestellt. Die Ausbeutungsverhältnisse weisen im Hinblick auf die Anwendung von Zwang unterschiedliche Muster auf (Anti-Slavery International 2006, Cyrus 2006, Cyrus et al. 2010, Dettmeijer-Vermeulen 2007).

An anderer Stelle haben wir vorgeschlagen, dass unter Verwendung des Kriteriums der Einwilligung unterschieden werden kann zwischen (1) offen und einvernehmlich eingegangenen Ausbeutungsverhältnissen, (2) von Arbeitgebenden oder -vermittelnden gegenüber den Betroffenen verschleierte Ausbeutungsverhältnissen, (3) von Arbeitgebenden oder -vermittelnden nachträglich aufgenötigten und von den Betroffenen aus Mangel an Alternativen hingenommenen Ausbeutungsverhältnissen und (4) von Arbeitgebenden oder -vermittelnden durch Anwendung von Zwangsmitteln gegen den erklärten Willen der Betroffenen durchgesetzten Ausbeutungsverhältnissen. Die analytisch bestimmten Muster werden aber nicht als streng abgetrennte Muster aufgefasst, sondern als dynamische Beziehungen, die im Zeitverlauf ineinander übergehen oder sich ablösen können (Cyrus et al. 2010). Die Anwendung verbotener Mittel zur Durchsetzung ungünstigerer Beschäftigungsverhältnisse erfolgt graduell und kumulativ. Die Betroffenen „sind nicht einfach Opfer von Zwangsarbeit, sie werden Opfer“ (Cyrus 2006:70).

Für die Überlegungen zur Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von MH/A besonders relevant ist das von uns in der BBGM-Studie vorgestellte Konzept der Pyramide der Arbeitsausbeutung (Cyrus et al. 2010). Dabei wird die Dynamik ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse (von einvernehmlich vereinbarten ungünstigen Beschäftigungsverhältnissen ohne strafrechtliche Relevanz bis hin zu erzwungenen Ausbeutungsverhältnissen, die den Tatbestand des MH/A erfüllen) mit der mutmaßlichen Häufigkeit verbunden, wodurch sich das Bild einer Pyramide ergibt. Die Basis bilden die Fälle der offen einvernehmlich eingegangenen Ausbeutungsverhältnisse, die in einem oder mehreren Aspekten deutlich ungünstigere Bedingungen als vergleichbare Arbeitsverhältnisse aufweisen, die aber nicht im Sinne des § 233 StGB strafrechtlich relevant sind. Mit der graduellen Verschärfung ungünstiger Bedingungen wird die Zahl der betroffenen Arbeitsverhältnisse geringer, aber die Schwelle zur Strafbarkeit unter Umständen beim nachträglich aufgenötigten Ausbeutungsverhältnis überschritten. Die Spitze der Pyramide bilden die zahlenmäßig wahrscheinlich geringen Fälle offen erzwungener Ausbeutung, bei denen Arbeitnehmende im Extremfall mit Gewalt in ihrer

Freiheit eingeschränkt werden. Mit einem dynamischen Konzept von Arbeitsausbeutung als prozessuales Beziehungsverhältnis soll die weit verbreitete und implizite Unterstellung vermieden werden, wonach beim Menschenhandel von Anfang an ein/e absichtsvolle/r Täter/in ein ahnungsloses Opfer verleitet. Die empirische Bestandsaufnahme zeigt ein komplexeres Bild, das eine Identifizierung von Situationen ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse deutlich schwieriger macht.

Mit dem Bild der Pyramide wird sichtbar, dass die Fälle des MH/A nur einen kleinen Anteil ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse umfassen. Es soll auch verdeutlichen, dass MH/A keine eigene Klasse der Arbeitsausbeutung darstellt, sondern in einem Kontinuum zu anderen, strafrechtlich weniger schwerwiegenden Fällen gesehen werden sollte. Schließlich soll aufgezeigt werden, dass die Anwendung verbotener Mittel zur Durchsetzung auffällig schlechter Arbeitsbedingungen graduell und kumulativ erfolgen kann (Cyrus et al. 2010). [\[siehe Abb. 1, S. 48\]](#)

02.3.2 Das Konzept der Verletzlichkeit

Für die Entwicklung tragfähiger Unterstützungskonzepte für Opfer von MH/A relevant ist auch die Einführung des Konzepts der Verletzlichkeit (Cyrus et al. 2010), das Hinweise auf mögliche Ansatzpunkte für Unterstützungsangebote liefert. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass die Wahl und Intensität der zur Durchsetzung ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse angewandten Mittel in einigen Fällen auch durch das Erkennen der mangelnden Konfliktfähigkeit der Beschäftigten beeinflusst ist. Die Auswertung von Fallbeispielen bietet Hinweise, dass Beschäftigte weniger und schließlich gar keinen Lohn mehr bekamen, nachdem Arbeitgeber von einem illegalen Aufenthaltsstatus erfahren hatten. In einigen Fällen wären Arbeitgebende erst durch das Erkennen einer Verletzlichkeit der Beschäftigten dazu veranlasst worden, die Beschäftigungsbedingungen ohne Zustimmung der Betroffenen zu verschlechtern (Cyrus et al. 2010). Damit wird der von einigen Autorinnen und Autoren zur Erklärung von Menschenhandel als letztlich entscheidend angesehene Faktor der kriminellen Energie der Täterinnen/Täter und die damit verbundene Empfehlung einer konsequenten Strafverfolgung (Aronowitz

2009) als zu einseitig kritisiert. Vorgeschlagen wird, stattdessen mit einem mehrdimensionalen Konzept der Verletzlichkeit zu arbeiten (Anti-Slavery International 2006). Im Kontext der Diskussion zu MH/A wird dabei auf vier Dimensionen der Verletzlichkeit hingewiesen, die nicht nur zur Bestimmung der Gründe für die Entstehung von Situationen, die als Menschenhandel gefasst werden, dienen, sondern auch Hinweise auf Ansatzpunkte für Maßnahmen zur Verhütung dieser Situationen liefern.

1. Strukturelle Faktoren: Die bestehenden Diskrepanzen zwischen Ländern bei Einkommen und Beschäftigungsmöglichkeiten, aber auch bei den Systemen der sozialen Absicherung oder der öffentlichen Sicherheit machen Migration zu einer Möglichkeit der Verbesserung der Lebenssituation (so auch UNDP 2009). In den Zielländern besteht in bestimmten Branchen ein struktureller Bedarf an flexiblen und billigen Arbeitskräften, um in Situationen verschärfter Konkurrenzverhältnisse (etwa im Baugewerbe, in der Fleisch verarbeitenden Industrie, Landwirtschaft) Wettbewerbsvorteile zu erzielen oder in bestimmten Segmenten (Privathaushalte, Pflege) einen Bedarf nach den Vorstellungen der Nachfragenden durch unangemeldete Beschäftigung zu decken.
2. Rechtliche Rahmenbedingungen im Zielland: Zur Verletzlichkeit von Arbeitsmigrantinnen/-migranten tragen komplizierte und für Migrantinnen/Migranten nicht verständliche und oft ungünstige Regelungen der Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung (Abhängigkeit von Vermittelnden), unzureichende Regelungen zur Bestimmung der Verantwortlichkeit (Outsourcing, Subunternehmerketten), fehlende oder unzureichende Regelungen zur Sicherstellung der Auszahlung von Lohnansprüchen bei.
3. Individuelle Faktoren: Auch Lebensumstände der Deprivation im Herkunftsland, die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit oder benachteiligten Bevölkerungsgruppe machen Migration zu einer attraktiven Möglichkeit und Personen anfällig für Versprechungen, die sich unter Umständen erst nach der Einreise in ein fremdes Land als falsch herausstellen. Vor dem Hintergrund widriger Lebensumstände im Herkunftsland werden

Arbeits- und Entgeltbedingungen, die nach ortsüblichen Verhältnissen im Zielland unangemessen sind, subjektiv als Verbesserung der eigenen Lage bewertet. Fehlende Sprachkenntnisse, schwache Bindung mit vertrauenswürdigen und zur Unterstützung fähiger Dritter und fehlende Fähigkeiten, um sich in einem (fremden) Land zurechtzufinden, sind weitere Faktoren der Verletzlichkeit.

4. Kriminelle Energie der Täter/innen: Schließlich wird zur Erklärung der Verletzlichkeit auch die Handlung von Personen angeführt, die eine Schwäche verletzlicher Personen auszunutzen suchen, indem sie Strategien der Verunsicherung und/oder Isolierung anwenden, die von Täuschung über Manipulation, Einschüchterung, Bedrohung bis zur Gewaltanwendung reichen können.

Die Faktoren der Verletzlichkeit treten je nach Herkunftsland der Beschäftigten, Beschäftigungsbranche und sozialer Situation in unterschiedlicher Intensität und Kombination auf und tragen zu der Heterogenität der Situationen extremer Arbeitsausbeutung bei.

02.3.3 Vexierlogik des Menschenhandelskonzepts

In empirischen Studien wird für verschiedene Zielländer dargestellt, dass extrem ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse bestehen, die den Strafverfolgungsbehörden nicht bekannt werden. Zur Erklärung wird darauf hingewiesen, dass von Ausbeutung betroffene Migrantinnen/Migranten häufig befürchten, wegen illegaler Beschäftigung oder illegaler Einreise selber bestraft zu werden (Anti-Slavery International 2006, Cyrus 2005, Dettmeijer-Vermeulen 2007). Dabei wird nicht zur Kenntnis genommen, dass für Opfer von Menschenhandel Straffreiheit vorgesehen ist. Wenn die Beschäftigung zu Bedingungen erfolgt, die den Tatbestand des MH/A erfüllen, werden sie nicht mehr als Täterinnen/Täter behandelt (Dettmeijer-Vermeulen 2009).

Um diesen Perspektivenwechsel vornehmen zu können, sind die Strafverfolgungsbehörden aber auf Informationen und Aussagen der Betroffenen angewiesen. Diese sind über die Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel nicht informiert. In dem Moment, in dem sie informiert werden, ist aber schwer einzuschätzen, ob die beschriebenen Sachverhalte für den Tatvorwurf Menschenhan-

del hinreichend sind. Unsicher ist auch, ob der Nachweis gerichtsfest möglich ist. Für die Betroffenen und ihre Beraterinnen/Berater ist die Information der Behörden, durch die Kooperation in Ermittlungs- und Strafverfahren einen Opferstatus und bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen in der Regel Straffreiheit und Aufnahme in ein Unterstützungsprogramm erhalten zu können, nicht kalkulierbar. Sie müssen allerdings davon ausgehen, dass es zu einer Verfolgung möglicher aufenthalts-, arbeitserlaubnis- und arbeitsrechtlicher Vergehen kommt, wenn die Hinweise *nicht* ausreichen, um einen Opferstatus zuzusprechen.

In der Praxis führt die stereotype Kategorisierung, die nur Opfer oder Täter kennt, zur Anwendung der Logik eines Vexierbildes (Kippfigur), bei dem ein anfänglicher Eindruck einem ganz anderen Platz macht, sobald das Bild aus einer anderen Perspektive betrachtet wird. Das Menschenhandelskonzept beinhaltet eine vergleichbare Vexierlogik. Wenn ein Verdacht auf Menschenhandel nicht nachweisbar ist, kippt die Wahrnehmung. Statt einer in ihrer Menschenwürde verletzten Person ist nur noch eine irreguläre Migrantin/ein irregulärer Migrant oder – wenn es nicht um irreguläre Migration geht – eine Schwarzarbeiterin/ein Schwarzarbeiter zu sehen, die für ihr Fehlverhalten sanktioniert werden müssen. Für die Betroffenen und auch für andere Beteiligte ist es dabei häufig nicht einzuschätzen, ob der Eindruck von Menschenhandel auch bei näherer Betrachtung noch erhalten bleibt oder ob das Bild kippt. Diese Unsicherheit ergibt sich vor allem aus der komplexen Definition des Tatbestands Menschenhandel, die den Nachweis von Absichten und Entscheidungsgründen bei Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden erfordert. Diese „*Vexierlogik des Menschenhandelskonzepts*“, durch die Betroffene zu Täterinnen/Tätern werden, wenn der Opferstatus nicht gewährt wird, wird als Hauptgrund dafür identifiziert, dass auch in schweren Fällen von Arbeitsausbeutung keine Anzeige von den Betroffenen und ihren Beraterinnen/Beratern erstattet wird (Cyrus et al. 2010).

Die Überlappung der strafrechtlichen Konzepte Menschenhandel, Menschenschmuggel, irreguläre Migration und Schwarzarbeit, die für Betroffene von Arbeitsausbeutung nicht einzuschätzen ist, beeinträchtigt die Erfassung und Bekämpfung der vielfältigen Formen extremer Ausbeutung nachhaltig.

02.4 Zusammenfassung

Der Forschungsüberblick hat verdeutlicht, dass nur einige wenige empirische Studien zu den Erscheinungsformen, Dynamiken, Prozess- und Strukturlogiken der in Deutschland als Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung strafbewährten Handlungen vorliegen. Ein Schwerpunkt der Aufarbeitung des Forschungsstandes lag auf der Identifizierung von Konzepten, die zur Erklärung der Ursachen, Prozess- und Strukturlogiken des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung beitragen und für die Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen hilfreich sein können. In diesem Sinne wurde in die Konzepte der Verletzlichkeit, der Pyramide der Arbeitsausbeutung und der Vexierlogik des Menschenhandelskonzepts eingeführt. Im letzten Kapitel sollen diese Konzepte noch einmal vor dem Hintergrund der in den folgenden Kapiteln dargestellten Befunde der empirischen Untersuchung aufgegriffen und mögliche Implikationen für die Konzeption tragfähiger Unterstützungsstrukturen herausgearbeitet werden.

03 Darstellung von Methoden und empirischem Vorgehen

03.1 Allgemeines Forschungsdesign

Zur Durchführung der Teilstudie zur Erhebung und Analyse der Erscheinungsformen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung in Deutschland wurde ein methodenplurales Forschungsdesign verfolgt, bei dem Literaturoswertung, Expertinnen-/Expertenbefragungen, schriftliche Befragung und Analysen von Fallbeispielen und Fallsammlungen durchgeführt wurden.

Zur Vorbereitung der Untersuchung wurde eine Literaturrecherche durchgeführt. Weiterhin wurde eine aufwendige empirische Recherche mit dem Ziel der Sammlung bekannt gewordener Fälle von MH/A durchgeführt, wobei nicht nur amtlich erfasste und statistisch dokumentierte formelle Verfahren aufgenommen wurden, sondern auch informell gebliebene Fälle. Zur Erhebung von Informationen, die zur Einschätzung der Erscheinungsformen und auch der Häufigkeit von MH/A beitragen, wurden bundesweit Anfragen an Fachberatungsstellen (FBS), die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Migrantinnen-/Migranten-

organisationen und Beratungsstellen sowie an weitere als thematisch relevant identifizierte Stellen gerichtet. Zusätzlich wurden zur Analyse der Erscheinungsformen von MH/A die von den beteiligten Projektpartnern ermittelten relevanten Informationen und Hinweise aus anderen Bereichen (Polizei, Gerichte) aufgenommen und verarbeitet.

Die Recherchen bei Wohlfahrtsverbänden, Einwanderinnen-/Einwandererorganisationen und Gewerkschaften und weiteren als Informanten zu identifizierenden Stellen wurden im ersten Schritt nach dem Schneeballprinzip auf der Basis von Anfragen per Telefon und E-Mail durchgeführt. Dabei sollten zunächst Hinweise und Erkenntnisse über bekannt gewordene Fälle extrem ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse ermittelt und gesammelt werden. Im zweiten Schritt sollten mit identifizierten Stellen telefonische Informationsgespräche durchgeführt werden, in denen auch Fragen zu Häufigkeit und Erscheinungsweisen sowie (als Input für L2) zu Vernetzung und Unterstützungsangeboten behandelt werden. Mit bis zu zehn Stellen aus diesem Bereich sollten diese Themenbereiche durch problemzentrierte Interviews vertieft werden.

Neben dem Prinzip des „*Snowball-sampling*“, das für einen Einstieg in Felder mit geringen Vorkenntnissen und sensiblen Themen als besonders geeignet angesehen wird, wurden auch die Prinzipien des selektiven und theoretischen Samplings beachtet. Beim selektiven Sampling werden Institutionen auf der Grundlage identifizierter thematischer Kompetenz für ein problemzentriertes Interview ausgewählt. Beim theoretischen Sampling wird eine Institution für ein Interview ausgewählt, weil aufgrund theoretischer Überlegungen ihre strukturelle Position als relevant identifiziert wurde. Allerdings stellte sich heraus, dass Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter der auf diese Weise identifizierten Behörden oder Stellen erklärten, keine Kenntnisse zu der angefragten Thematik zu haben, und daher den Wunsch nach einem Gespräch abschlugen.

Zur Datenerhebung im Bereich der FBS wurde zusätzlich eine schriftliche Befragung aller 52 Stellen, die einen thematischen Schwerpunkt auf MH/S haben, durchgeführt. Dabei wurden die Relevanz von MH/A für die aktuelle Arbeit abgefragt und Hinweise zur Einschätzung der Häufigkeit erhoben. Die Erfahrungen und Expertise der FBS im Umgang mit dem Thema MH/A in der Praxis und in der Beratungsarbeit

mit Betroffenen spielten hierbei eine wesentliche Rolle. Weiterhin wurde (als Input für LOS 2) nach Erfahrungen mit Kooperation und Vernetzung und möglichen Vorschlägen für die Einrichtung von Unterstützungsstrukturen gefragt. In einem zweiten Schritt wurden mit ausgewählten FBS, die mit dem Thema MH/A befasst sind, telefonische Informationsgespräche durchgeführt. Schließlich wurden diese Themenbereiche durch problemzentrierte Interviews mit fünf ausgewählten FBS vertieft.

Die Dokumentation der durchgeführten telefonischen Gespräche und problemzentrierten Interviews erfolgte in Form von Inhaltsprotokollen. Aufgrund der zeitlichen und finanziellen Restriktionen war die Transkription der problemzentrierten Interviews für diesen Teil der Untersuchung nicht möglich und – da es bei der Untersuchung nicht um hermeneutische Sinnauslegung oder Konversationsanalyse, sondern um Ermittlung von prozess- und strukturbezogenen Sachverhalten geht – auch nicht erforderlich. Die Protokolle dokumentieren ausführlich den Inhalt der Gespräche, wobei personenbezogene Daten anonymisiert wurden. Zur Sicherung der Datenqualität erhielten die Gesprächspartner der problemzentrierten Interviews die Protokolle zur kommunikativen Validierung und Autorisierung vorgelegt.

Auf Grundlage dieser Recherche wurde eine Sammlung mit ausgewählten Falldossiers erstellt, die ausgewählte Erscheinungsformen der extremen Arbeitsausbeutung exemplarisch illustrieren sollen (zu den Falldossiers sowie den Zusammenfassungen von Gerichtsurteilen [siehe L1 Fallsammlung, L1 Verfahrensübersicht](#)).

Bei der Auswertung der Fallsammlung wurden die Merkmale der Täterinnen/Täter und Betroffenen (z.B. Geschlecht, Alter, Nationalität) und die besonderen Faktoren ausbeuterischer Beschäftigung (z.B. Konzentrationen in Branchen, spezifische Charakteristika der Tatbegehung mit Anwendung von Gewalt, Zwang, Täuschung, Bezug zu illegalem Aufenthalt oder Verschleierungstaktiken) erfasst. Es sollte ermittelt werden, ob sich Merkmalscluster und typische Muster erkennen lassen. Die Sammlung dient auch als Ausgangsmaterial zur der, allerdings aufgrund der geringen Fallzahl nur tentativen und explorativen, Analyse von Prozess- und Strukturlogik der Arbeitsausbeutung, die zu Situationen führen können, die die Tatbestandsmerkmale des § 233 StGB erfüllen.

03.2 Modalitäten der Kontaktaufnahme mit potenziellen Interviewpartnerinnen/-partnern

Im Rahmen der Untersuchung wurden von Anfang Februar bis Ende April 2010 bundesweit Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Behörden, Bürgerinitiativen und Fachberatungsstellen kontaktiert, die als mögliche Stellen mit Kontakt zu ausgebeuteten Arbeitsmigrantinnen/-migranten infrage kommen. In einer ersten, rund vier Wochen dauernden Recherchephase wurden potenzielle Interviewpartnerinnen/-partner (Beratende, Ansprechpartnerinnen/-partner von Initiativen und Vereinen u. a.) und Multiplikatoren (Kontaktstellen aller Landesregierungen für Counter-Trafficking-Maßnahmen, Dachverbände, Flüchtlingsräte und andere) gezielt per E-Mail über das Forschungsvorhaben informiert und um Unterstützung gebeten. Das Anschreiben enthielt Informationen über den Auftraggeber, die Projektpartner, das Forschungsvorhaben und den Zweck der Gesamtstudie. Es wurde erläutert, wer als Interviewpartnerin/-partner infrage käme und welche Fälle erhoben und dokumentiert werden sollen: Potenzielle Gesprächspartnerinnen/-partner sollten im Rahmen ihrer beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeit persönlich mit mindestens einem Fall von extremer Arbeitsausbeutung, der seit 2005 aufgetreten ist, Erfahrung gemacht haben. Es wurde betont, dass im Rahmen der Studie Situationen erhoben werden sollten, in denen beraterne oder betreute Personen ausgebeutet wurden. Somit waren nicht nur Migrantinnen/Migranten mit und ohne geregelten Aufenthaltstitel, sondern auch deutsche Staatsangehörige und EU-Bürgerinnen/-Bürger in die Recherche eingeschlossen. Zudem wurde zugesichert, dass alle erhobenen Informationen nur in anonymisierter Form verwendet würden.

Die Reaktionen auf die Anfragen bestätigten die Erfahrungen anderer Forschungsprojekte (Cyrus et al. 2010, auch »L1 WP 2.2), dass die Mitarbeitenden der angefragten Stellen nur selten mit der genauen juristischen Definition des § 233 StGB vertraut waren. Unter dem Begriff Menschenhandel wurde häufig die Einreise unter Zwang und Arbeit unter permanenter Bewachung verstanden. Aus diesem Grund wurde im Anschreiben das Anliegen mit Verweis auf ‚Arbeitsausbeutung‘ eingeführt. Erst im Anschluss an eine präzise Erläuterung des Forschungsvorhabens und der darin enthaltenen Beschreibung

relevanter Fallkonstellationen wurde mit der Erwähnung des Titels der Gesamtstudie *„Entwicklungen tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“* der Begriff Menschenhandel eingeführt. Das Anschreiben schloss mit der Bitte um Weitergabe an weitere relevante Stellen und dem Hinweis auf eine telefonische Kontaktaufnahme durch die Forschergruppe in den darauf folgenden zwei Wochen: In den persönlichen Gesprächen sollten die Interviewpartnerinnen/-partner bestimmt und Termine vereinbart werden. Den Anfragen an die Kontaktstellen der Landesregierungen waren Unterstützungsschreiben des Bundesministeriums des Innern und der Justiz beigefügt.³

Die zweite Phase der Recherche gestaltete sich je nach Struktur und Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Institution unterschiedlich. Da die Reaktionen auf unsere Anfragen für sich schon sehr aussagekräftig hinsichtlich der Positionierung und Befassung mit Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung waren und Hinweise auf Potenziale und Schwierigkeiten der Vernetzung boten, sollen sie an dieser Stelle ausführlicher vorgestellt werden.

Behörden: Die insgesamt 25 Anfragen an die zuständigen Behörden aller Bundesländer blieben, bis auf eine Ausnahme, ohne konkrete Ergebnisse. Die angeschriebenen Mitarbeitenden und Referentinnen/Referenten der entsprechenden Ministerien und Stellen (bspw. die Integrationsbeauftragten, die Ministerien für Arbeit und Soziales oder Mitglieder von spezialisierten Arbeitsgruppen oder Beiräten wie dem Beirat für Opfer von Menschenhandel und sexualisierter Gewalt in Berlin) verwiesen auf unsere Anfrage hin häufig auf die Zuständigkeit der Polizei für die Bekämpfung von Menschenhandel und des Zolls in Fragen der *„Schwarzarbeit und des Lohnwuchers“* sowie auf die Tätigkeit von Fachberatungsstellen und Nichtregierungsorganisationen im jeweiligen Bundesland. Lediglich ein Landeskriminalamt (Sachgebiet Menschenhandel/Schleusung) vermittelte nach der Anfrage durch die zuständige Stelle der Landesregierung den direkten Kontakt zu zwei Polizeibeamtinnen, die sich bereit erklärt hatten, im Rahmen der Studie

3] Beide Ministerien haben die Studie freundlicherweise mit Schreiben unterstützt, die an die Interviewpartnerinnen und -partner weitergeleitet wurden.

von einem aktuellen Menschenhandelsverfahren zu berichten und Einblicke in die Kooperationsstrukturen in diesem Bundesland zu geben.

Wohlfahrtsverbände: Die Kontaktaufnahme mit potenziellen Interviewpartnerinnen/-partnern aus den Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände war aus mehreren Gründen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Zum einen erschwerte die für Außenstehende unklare Verweis- und Zuständigkeitsstruktur die Identifikation von potenziellen Ansprechpartnerinnen/-partnern: Aus praktischen Gründen gliedern sich die Beratungen häufig nicht nach den darin behandelten Themenbereichen (Aufenthalt, Arbeitsrecht, Soziales etc.), sondern überwiegend nach Sprachgruppen (Beratungen in Griechisch, Spanisch, Türkisch etc.). In keiner der kontaktierten Institutionen im Bereich der Migrationsberatung gab es eine spezialisierte Beratungsstelle für Arbeitsrecht. Auch intern war somit meist nicht bekannt, wer einen Fall von extremer Arbeitsausbeutung betreut haben könnte. Die Beratenden sind üblicherweise als Teilzeitbeschäftigte angestellt und telefonisch nur an wenigen Tagen der Woche, in der Regel während der Beratungszeiten, zu erreichen. Zudem hatten die Beratenden offenkundig große Bedenken hinsichtlich der möglichen Veröffentlichung sensibler Personendaten. De facto wurden daher alle die in dem Anschreiben angesprochenen Punkte (Anonymisierung, Verwendungszweck, relevante Fallkonstellationen etc.) telefonisch erneut ausführlich erläutert. In der Regel waren die Beratenden jedoch der Ansicht, keine Kenntnisse von Fällen zu haben, die im Rahmen der Recherche von Belang sein könnten. Insofern sie die Gründe für diese Einschätzung per Mail oder telefonisch mitteilten, verwiesen sie auf die fehlende Zuständigkeit ihrer Institution („... ich würde eher bei den Gewerkschaften nachfragen“; „... zu uns kommen Menschen, die Probleme mit dem Aufenthalt haben“) oder erklärten, dass diese Problemstellung in ihrem Arbeitsumfeld keine Bedeutung habe („Die Arbeitslosigkeit ist hier nicht so groß wie in vielen anderen Regionen, und deshalb sind mir so extreme Löhne in meiner Beratungspraxis bislang noch nicht untergekommen. Die niedrigsten Löhne beginnen hier bei ca. 6 € pro Stunde.“; „... in den vielen Jahren der Betreuung von Flüchtlingen haben wir in unserer Arbeit keine Fälle von extremer Arbeitsausbeutung aufgedeckt. Die Behörden achten sehr da-

rauf, dass ein ortsüblicher Mindestlohn gezahlt wird, sonst erteilen sie keine Arbeitserlaubnis.“)

Trotz der ausführlichen Beschreibung der für uns relevanten Fallkonstellationen im Anschreiben reagierten einige der Kontaktpersonen abwehrend bis allergisch auf den Begriff ‚Menschenhandel‘. So teilte eine Beraterin über eine Nachricht auf dem Anrufbeantworter mit, ihre Klienten bekämen für ihre Arbeit zwar extrem geringe Löhne, „die sind aber nicht gehandelt worden, die machen das freiwillig“. Einige Beratende teilten mit, dass ihnen ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zwar vom Hörensagen bekannt seien, jedoch nicht aus ihrer eigenen Beratungspraxis. Insbesondere in Bayern und Hessen verwiesen die Kontaktpersonen häufig auf die Ausbeutung von osteuropäischen EU-Bürgern in der Baubranche und rieten, sich diesbezüglich an die Gewerkschaften zu wenden. Zwei Beraterinnen bemühten sich intensiv darum, Kontakt zu ehemaligen Klienten herzustellen, die sich ihrem Wissen nach in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen befanden. Ihre Bemühungen blieben allerdings erfolglos, die genauen Gründe dafür sind nicht bekannt.

Das Forschungsvorhaben wurde von den Verbänden aktiv durch die Versendung des Anschreibens mit der Bitte um Weiterleitung an mögliche Interviewpartnerinnen/-partner unterstützt. Bereits wenige Tage nach Beginn der Recherche bestätigten fast alle kontaktierten Personen, dass sie das Anschreiben mindestens einmal, meist sogar mehrfach durch andere Beratungseinrichtungen zugesandt bekommen hatten. In jedem Bundesland gelang die persönliche, d. h. telefonische Kontaktaufnahme, mit mindestens 25 Personen, die zuvor (meist über die Empfehlungen anderer Kontaktpersonen) als potenzielle Interviewpartnerinnen/partner identifiziert worden waren. Als Ergebnis dieser extrem zeitaufwendigen Recherche entsprachen bundesweit dennoch lediglich vier Mitarbeitende von Beratungseinrichtungen dem Kriterium, Fälle extremer Arbeitsausbeutung persönlich betreut zu haben und über entsprechend detaillierte Kenntnisse zu verfügen. Mit allen vier Personen konnten Termine vereinbart werden.

Bürgerinitiativen für Migrantinnen/Migranten: Die hier als „Bürgerinitiativen“ bezeichneten informellen Initiativen und Anlaufstellen für Migrantinnen/Migranten werden von Privatpersonen organisiert, die oft dem linken oder

basisgewerkschaftlichen Spektrum nahestehen. Sie setzen sich mit hohem privaten Engagement aktiv für die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Ansprüche von Migrantinnen/Migranten ein und haben nach eigenen Angaben Zugang zu Fällen von Arbeitsausbeutung. Bei diesem Personenkreis bestanden jedoch erhebliche Bedenken, die von ihnen betreuten Fälle mit dem Diskurs zum „Menschenhandel“ in Verbindung zu bringen. An diesem wurde kritisiert, dass komplexe Prozesse und Verhältnisse auf einfache Täter-Opfer-Dichotomien reduziert würden. Die von Arbeitsausbeutung betroffenen Personen würden dabei als hilflose Opfer dargestellt, die auf die Hilfe von Behörden angewiesen seien, um aus einer Ausbeutungssituation befreit zu werden. Damit würden Kontrollen an den Grenzen und im Inland als Mittel zum Schutz vor Ausbeutung gerechtfertigt. Initiativen, die sich eher dem antirassistischen Spektrum zuordnen, sahen die Lage der Migrantinnen/Migranten stärker durch restriktive Migrationspolitiken als durch die Praktiken von Arbeitgebenden behindert. Initiativen mit basisgewerkschaftlicher Orientierung betonten dagegen eine gnadenlose und schamlose Ausbeutung durch Arbeitgebende, die existierende rechtliche Lücken ausnutzten. Letztlich zeigten aber auch diese Initiativen ein großes Interesse daran, die Öffentlichkeit für diese Thematik zu sensibilisieren und auf die Situation der Migrantinnen/Migranten aufmerksam zu machen. Trotz ihrer Bedenken erklärten sich daher alle angesprochenen Initiativen, die bestätigt hatten, Zugang zu Fällen zu haben, nach intensiven Vorgesprächen, die vor allem dazu dienten, einzuschätzen, ob die Untersuchung nur den „Opferdiskurs“ bedienen soll, zur Mitwirkung an der Studie bereit.

Gewerkschaften: Die Gewerkschaften haben eine sehr klare Zuständigkeitsstruktur und das Thema der Arbeitsausbeutung steht gewissermaßen im Zentrum ihrer Tätigkeit. Entsprechend leicht ließ sich das Forschungsvorhaben vermitteln und entsprechend schnell fanden sich Ansprechpartner/innen, die mit Fällen dieser Art vertraut waren. Deutlich wurde, dass Gewerkschaftsaktivist/innen sich für das Thema Arbeitsausbeutung zuständig fühlen und selbst ein großes Interesse daran haben, der bezeichneten Thematik zu mehr Öffentlichkeit zu verhelfen. Dabei waren die Reaktionen auf den Begriff „Menschenhandel“ nicht einheitlich.

Einige Gewerkschaftsvertreterinnen/-vertreter, die in der Beratung tätig waren, wollten den Begriff für ihren Arbeitsbereich überhaupt nicht verwenden. Sie argumentierten, dass es durchaus vorstellbar sei, dass es Situationen des Menschenhandels gebe. In der eigenen Arbeit kämen diese aber nicht vor. Vielmehr würden Fälle „normaler kapitalistischer Ausbeutung“ beraten. Die beratenen Personen hätten kein Interesse an der Einleitung strafrechtlicher Schritte, sondern an der Auszahlung des vorenthaltenen Lohnes und an der Aufnahme einer anderen Beschäftigung. Wenn die Beschäftigung unangemeldet ausgeübt wurde oder kein regulärer Aufenthaltsstatus vorlag, würden sich die Ratsuchenden mit einer Anzeige gegen ausbeuterische Arbeitgebende zudem den Behörden offenbaren und müssten selber strafrechtliche Konsequenzen oder Ausweisung fürchten. Einige Gewerkschaftsvertreter/innen benutzten dagegen den Begriff Menschenhandel, um extrem ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse anzuprangern. Aufgrund einschlägiger Erfahrungen wurde aber sowohl die strafrechtliche Aufarbeitung als auch der arbeitsgerichtliche Verfahrensweg sehr skeptisch beurteilt. Im Baugewerbe wurde bei der Betreuung größerer Gruppen von Beschäftigten vor allem auf die direkte Verhandlung mit Generalunternehmern gesetzt, um unter Berufung auf die Generalunternehmerhaftung vorenthaltene Löhne einzufordern. Andere Gewerkschaftsvertreter/innen benutzten den Begriff Menschenhandel dagegen ganz bewusst, um auf eine strafrechtliche Dimension im Zusammenhang mit ausbeuterischer Beschäftigung hinzuweisen. Insbesondere für den Bereich der Fleisch verarbeitenden Industrie wurde mit der Verwendung des Begriffs Menschenhandel die Forderung an Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden verbunden, konsequenter tätig zu werden.

Fachberatungsstellen: Einen Schwerpunkt der Untersuchung bildete die Befragung der bereits bestehenden Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel. Dabei wurde in Zusammenarbeit mit dem Dachverband KOK in einem ersten Schritt eine schriftliche Vollerhebung aller FBS durchgeführt. Auf Basis der Rückmeldungen wurden anschließend mit Mitarbeiterinnen von fünf ausgewählten FBS, die Fälle von Arbeitsausbeutung betreut hatten, problemzentrierte Interviews durchgeführt. Zusätzlich wurden im Rahmen einer Versammlung von KOK-Mitgliedsorganisationen die Ergebnis-

se der Befragung vorgestellt und in einer Gruppendiskussion erörtert. (Die Ergebnisse dieser Datenerhebung werden in »Kapitel 5 dargestellt.)

Als Ergebnis der zwölf Wochen andauernden intensiven Recherche wurden insgesamt 24 Termine mit Interviewpartner/innen aus allen genannten Institutionen in insgesamt acht Bundesländern vereinbart. Dies bedeutet, dass bei etwa 20 angefragten Stellen ein Interviewtermin realisiert wurde.

03.3 Die Gestaltung des Interviews

Im Zeitraum Februar bis April 2010 wurden in acht Bundesländern insgesamt 24 Interviews durchgeführt. Die mit den Interviews erhobenen Informationen und Daten bilden das Material für die Darstellung der Erscheinungsformen ausbeuterischer Beschäftigung, die Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht auf MH/A bieten, sowie der Aktivitäten von Behörden und Organisationen im Umgang mit ausbeuterischer Beschäftigung.

Die Interviewlänge variierte zwischen 45 Minuten und 2 Stunden, im Schnitt dauerte ein Gespräch 1 Stunde 15 Minuten. Bis auf wenige Ausnahmen hatten sich die Interviewpartnerinnen/-partner (IV-P) intensiv auf die Gespräche vorbereitet und nahmen sich die Zeit, die Fragen detailliert zu beantworten. Das Interview erfolgte anhand der Methode des leitfadengestützten problemzentrierten Interviews (Witzel 2000). Einigen IV-P wurde der Leitfaden auf ihren Wunsch hin bereits vor dem Gespräch zugesandt.

Im Zentrum des Interviews stand die Darstellung von Fällen, die in der Regel etwa zwei Drittel des Gesprächs ausmachten. Um ein präzises Bild der Unterstützungsstrukturen im Arbeitsumfeld der interviewten Person zu erhalten, galt die Aufmerksamkeit zudem der Bedeutung der Fallkonstellation der extremen Arbeitsausbeutung von Migrantinnen und Migranten in der Arbeitspraxis der Befragten sowie dem dabei bestehenden Kooperationsnetzwerk. Allen Interviewpartnerinnen/-partnern wurde die Gelegenheit gegeben, Vorschläge zu formulieren, wie nach ihrer Ansicht die extreme Ausbeutung von Migrantinnen/Migranten effektiver verhindert werden könne. Zusätzliche Fragen wurden eingestellt, um Informationen zu arbeitsrechtlichen Aspekten für das Teilprojekt von Rabe und Katter [siehe L1 WP 2.2] sowie zu quantitativen Aspekten für das Teilprojekt von Vogel [siehe

L1 WP 4] zu erlangen. Die Frage nach Hinweisen auf mögliche weitere Gesprächspartner/innen am Ende eines jeden Interviews diente auch der Vergewisserung, dass alle relevanten Stellen, die Hinweise auf ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse geben könnten, durch die Recherche bereits erfasst worden waren.

03.4 Die Auswertung: Zur Verlässlichkeit (Reliabilität) der erhobenen Daten

Alle Gesprächspartnerinnen/-partner gaben die Zustimmung zur digitalen Aufzeichnung der Interviews. Ein detailliertes schriftliches Protokoll des Interviews wurde den Gesprächspartnerinnen/-partnern zur Autorisierung zugesandt und gegebenenfalls über schriftliche oder telefonische Hinweise korrigiert und ergänzt. Bei der Beurteilung der Verlässlichkeit (Reliabilität) der erhobenen Informationen sollte jedoch Folgendes berücksichtigt werden:

Quelle der Informationen: Es wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Studie nur Fälle erhoben werden sollen, die von den jeweiligen Interviewpartnerinnen/-partnern persönlich betreut wurden. Dennoch nutzten die Gesprächspartnerinnen/-partner zur Beschreibung der Fälle häufig Informationen, die sie über Dritte erhalten hatten. Ein wichtiger Grund dafür war, dass die Betroffenen in der Regel von mehr als einer Beraterin/einem Berater oder Anlaufstelle betreut wurden. Bei Migrantinnen/Migranten nimmt oft mit der Dauer des Aufenthaltes in Deutschland die Anzahl der involvierten Stellen zu (Sozialberatungen, Beratungen zu Fragen des Aufenthaltsrechts, Anlaufstellen für medizinische Probleme, Rechtsanwältinnen und -anwälte etc.) und damit auch die Einblicke und Informationen, die nicht von den Betroffenen selber stammten, aber verlässlich waren. Zudem dokumentieren die einzelnen Stellen stets nur die für die eigenen Aufgaben und Zuständigkeiten relevanten Informationen. Insofern die Interviewpartner innen/-partner im Gespräch explizit auf die Quelle einer bestimmten Information hinwies, wurde diese im Anschluss an das Interview kontaktiert, um die erhobenen Daten zu verifizieren. Fast alle Informationen, die auf diesem Weg überprüft wurden, mussten ergänzt und/oder korrigiert werden. Insbesondere die Angaben zu den Rechten und Pflichten, die mit einem bestimmten Aufenthaltstitel verbunden sind, waren häufig zu präzisieren.

Widersprüchliche Informationen: In einigen Fällen bestehen widersprüchliche Darstellungen, die sich auch durch Nachrecherchen nicht klären ließen. So wurden Details eines vor Gericht verhandelten Falles von der betreuenden Fachberatungsstelle anders dargestellt als im Gerichtsurteil dokumentiert. Auf welches Glied in der Informationskette dieser Widerspruch zurückzuführen ist, ließ sich nicht nachvollziehen. Letztlich kann aber durch die Befragung der Beraterin beziehungsweise des Beraters als „*erster Quelle*“ keine vollkommen objektive und verlässliche Sachverhaltsfeststellung erfolgen, weil Situationen in der Erinnerung immer im Licht der gegenwärtigen Situation geschildert werden.

Qualität der dokumentierten Informationsquelle: Je nach Institution variierte die Detailtreue der Dokumentation und die Dauer der Archivierung von Akten erheblich. So waren beispielsweise von gewerkschaftlicher Seite recht präzise Details zu den Ansprüchen der Arbeitnehmenden und den Praktiken der Arbeitgebenden zu erfahren, über die Situation einzelner Arbeiter/innen war jedoch nur wenig bekannt. Vielen Beratungsstellen fehlen die Kapazitäten für eine detaillierte Dokumentation der Fallkonstellation von Personen, die vielleicht nur ein einziges Mal in die Beratung kommen. Andere Beratende bezeichneten es als problematisch, sensible persönliche Informationen zum Arbeitsverhältnis oder Aufenthaltsstatus zu dokumentieren („*Hier wurde schon einmal eingebrochen, das ist mir zu riskant.*“).

Die Gespräche ergaben Hinweise auf rund 50 Fälle ausbeuterischer Beschäftigung von unterschiedlicher Qualität und Detailtreue, sodass nicht alle Fälle in das Sample aufgenommen werden konnten. Die Darstellung des Samples erfolgt in Kapitel 4.

04 Darstellung und Auswertung von Fallsammlung und Sample

In der Erhebungsphase wurden von Norbert Cyrus, Deliana Popova und Katrin de Boer im Zeitraum Februar bis April 2010 in acht Bundesländern insgesamt 24 Interviews mit Mitarbeitenden von Fachberatungsstellen, Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften, Behörden und Bürgerinitiativen durchgeführt.

04.1 Kriterien für die Aufnahme in das Sample

Die Interviews enthalten Hinweise auf mehr als 50 Fälle vergangener oder bestehender extrem ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse. Die erhobenen Fallschilderungen waren bezüglich der Zuverlässigkeit und Detailtreue allerdings von unterschiedlicher Güte.

Für eine weitere Verwendung im Rahmen des Forschungsprojektes wurden nur Fallschilderungen ausgewählt, die folgende Kriterien erfüllten:

Die Schilderungen:

1. stammen von einer Person, die sich persönlich und unmittelbar mit dem Fall beschäftigt, das heißt die Betroffenen unterstützt, betreut oder begleitet hat.
2. betreffen ein extrem ausbeuterisches Arbeitsverhältnis, das nicht vor der Einführung des § 233 StGB im Jahr 2005 beendet wurde.
3. enthalten verlässliche Angaben zu der betroffenen Person (Alter, Herkunft, Geschlecht, Status), dem Arbeitsverhältnis (Branche, Dauer, Höhe des versprochenen/erhaltenen Lohns) und Indikatoren, die Rückschlüsse auf die Art der angewandten Mittel zur Durchsetzung ausbeuterischer Praktiken (Zwang und/oder Täuschung, Androhung oder Anwendung von Gewalt) gestatten: Diese reichen von der absprachewidrigen Weigerung, den Lohn in vereinbarter Höhe auszuzahlen, bis hin zur Gewaltanwendung gegenüber Arbeitnehmenden.

Die Kriterien (1) und (2) bildeten für die Aufnahme in das Sample ein absolutes Ausschlusskriterium: Nicht berücksichtigt wurden Fallkonstellationen, die ausschließlich vom ‚Hörensagen‘ bekannt waren oder bereits vor 2005 beendet wurden. Sodann wurden unter Berücksichtigung des Forschungsinteresses dieser Studie alle Fallschilderungen aus dem Sample ausgeschlossen, die ausbeuterische Arbeitsverhältnisse betrafen, welche weder durch Zwang noch durch (massive) Täuschung des Arbeitnehmers aufrechterhalten wurden, was für die Untersuchung als Kriterium für ein extrem ausbeuterisches Arbeitsverhältnis gewertet wurde. Im Hinblick auf Vollständigkeit und Detailtreue der erhobenen Daten zur Person und zum Arbeitsverhältnis (3) gab es einen größeren Spielraum: So führte beispielsweise das Fehlen einer genauen

Altersangabe oder der Nationalität der Betroffenen nicht zum Ausschluss. Zudem mussten die Dauer des Arbeitsverhältnisses oder die Höhe des erhaltenen Lohns nicht genau, sondern nur näherungsweise bekannt sein. Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass die Betroffenen in Beratungs- bzw. Verhörsituationen nicht immer alle sensiblen Informationen offenlegen und/oder in der Informationserhebung und Dokumentation der Fälle durch die jeweiligen Institutionen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Fehlten aber zu viele Angaben, um eine verlässliche und anhand der Protokolle nachvollziehbare Darstellung des Arbeitsverhältnisses zu erhalten oder ergaben sich nicht zu lösende Widersprüche in der Schilderung der Fallkonstellation, wurde die Schilderung nicht in das Sample aufgenommen.

Durch Anwendung dieser drei Kriterien wurden 25 Fälle identifiziert, die in einer Fallliste aufgenommen wurden, die hier als Sample bezeichnet wird und im Anhang dokumentiert ist [siehe Anhang 2]. Aufgrund der parallel durchgeführten Recherchen in den verschiedenen Teilstudien und dem engen Zeitplan mussten wir mit der Auswertung der Fälle zu einem Zeitpunkt beginnen, als die Ergebnisse der Fallrecherchen aus den anderen Teilstudien noch nicht vorlagen. Die zu einem späteren Zeitpunkt im Teilprojekt zur quantitativen Dimension [siehe L1 WP 4] kompilierte Fallliste hat die Informationen aus den Teilstudien zusammengeführt und enthält insgesamt 41 Fallbeschreibungen. Die Fallschilderungen für diese Teilstudie wurden nach einer einheitlichen Systematik bezeichnet: Initialen der Interviewerin – Nr. des Interviews – Nr. des im Interview berichteten Falles (z. B. KD-2-3) und enthalten grundlegende Informationen, die sowohl für die Analyse der Erscheinungsformen, Prozess- und Strukturlogiken ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse als auch für die Überlegungen zur Entwicklung von Methoden zur Schätzung [siehe L1 WP 4, Vogel 2010] verwendet wurden.

Im nächsten Abschnitt wird das Sample im Hinblick auf einige ausgewählte Merkmale analysiert. Acht der in dem Sample aufgenommenen Fallschilderungen wurden zusätzlich zur Veranschaulichung von Fallkonstellationen in einer zusammengefassten Darstellung der Information an anderer Stelle mit den Kennziffern F1.1 bis F1.8 gemeinsam mit der Zusammenfas-

sung der zur Verfügung gestellten Gerichtsurteile zu § 233 StGB verfügbar gemacht [siehe L1 Verfahrensübersicht].

04.2 Darstellung des Samples

Für die Ermittlung von Merkmalen wurde aus forschungspraktischen Gründen ausschließlich Material verwendet, das durch Expertinnen-/Experteninterviews im Rahmen der Teilstudie für L1 WP 2.2 selber erhoben worden war. Ausschlaggebend dafür war, dass die Materialien aus den anderen, parallel arbeitenden Teilstudien zu dem Zeitpunkt, zu dem wir wegen des engen Zeitplans mit der Analyse des Materials beginnen mussten, noch nicht vorlagen. Eine Durchsicht des Materials einschließlich der Gerichtsurteile ergab zudem, dass teilweise zusätzliche zeitaufwendige Nachrecherchen erforderlich gewesen wären, um Gewissheit zu erlangen, ob die für die Aufnahme in das Sample aufgestellten Kriterien erfüllt waren.

In der folgenden Darstellung werden die erhobenen 25 Falldarstellungen ausgewertet. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass alle in dem Sample aufgenommenen Fallkonstellationen zwischen 2005 und 2009 stattgefunden haben. In 13 Fällen gab es Hinweise auf Androhung oder Anwendung von Gewalt, Einsperren oder aktive Kontrolle und Isolierung durch die Arbeitgebenden. In allen anderen Fällen wurde den Betroffenen kein oder zu wenig Lohn ausbezahlt, angeordnete Überstunden wurden nicht bezahlt oder nachträglich eingeführte überhöhte Abzüge zum Beispiel für die Unterbringung in Rechnung gestellt. Bei den im Sample aufgenommenen Fällen wurden diese Praktiken über einen längeren Zeitraum angewandt, was auf die wissentliche Ausnutzung einer Zwangslage oder auslandsspezifischer Hilflosigkeit hindeutete.

Wer gerät wie in welche ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse? Anhand von ausgewählten Querschnitten und Längsschnitten durch das Sample werden zudem einige typische oder auffällige Fallkonstellationen identifiziert. Die geringe Anzahl der erhobenen Fälle gestattet es nicht, verallgemeinerbare oder repräsentative Aussagen zu treffen. Vielmehr gibt diese Darstellung einige wichtige Anhaltspunkte für die Relevanz bestehender und geplanter Unterstützungsmaßnahmen.

Deutlich wird, dass in geschlechtsspezifisch strukturierten Branchen Arbeitsausbeutung un-

terschiedliche (typische) Erscheinungsformen aufweist: Im Baugewerbe handelt es sich oft um die Beschäftigung von großen Gruppen von Arbeitnehmern, die durch Werkverträge (Drittstaaten) oder Entsendefirmen (EU-Staaten) nach Deutschland kommen. In frauenspezifischen Beschäftigungsbereichen – Au-pair, Haushalt – handelt es sich überwiegend um individuelle Beschäftigungsverhältnisse mit Einzelpersonen. Auch die mögliche Ansprache der Betroffenen erfolgt in unterschiedlicher Weise: Im ersten Fall kann man die Betroffenen in großen Gruppen direkt ansprechen und sie direkt vor Ort erreichen. Im zweiten Fall leben die meisten Betroffenen sozial isoliert, teilweise hinter verschlossenen Türen, sind kaum in der Öffentlichkeit sichtbar und nur schwierig zu erreichen.

04.2.1 Individuelle Merkmale der Betroffenen im Sample

Die hier berücksichtigten 25 Fälle extremer Arbeitsausbeutung, die Anhaltspunkte für einen Verdacht auf MH/A bieten, sind den befragten Mitarbeitenden von Wohlfahrtsverbänden, Fachberatungsstellen, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen und Behörden zwischen 2005 und 2010 bekannt geworden. Die Mehrzahl der Fälle ereignete sich zwischen 2008 und 2010. Differenziert man die Fälle hinsichtlich des *Geschlechts* der Betroffenen, so ergibt sich zunächst ein ausgewogenes Bild: Von den 25 in die Fallsammlung aufgenommenen Fällen extremer Arbeitsausbeutung betrafen 13 Fälle Männer und 12 Fälle Frauen. Das Verhältnis verschiebt sich jedoch signifikant, wenn man die Anzahl der betroffenen Personen betrachtet, die durch die 25 Fälle repräsentiert werden: Das Sample steht dann für 244 Betroffene,⁴ davon sind 224 männlich und 20 weiblich. Bei der Bewertung der Tatsache, dass Frauen in diesem Sample weniger als 10 Prozent der Betroffenen ausmachen, muss Folgendes berücksichtigt werden: Obgleich alle eingangs genannten Institutionen mit mindestens einer Fallschilderung im Sample vertreten sind, sind zwei bereichsspezifische Institutionen als Quelle quantitativ „überrepräsentiert“: 9 Fallschilderungen stammen von Fachberatungsstellen und 6 von Vertretern der

Gewerkschaften. (Von den restlichen 10 entfallen 5 auf Anlaufstellen für Migrantinnen/Migranten, 3 auf die Bürgerinitiativen und in jeweils 1 Fall stammt der Bericht von einer Sozialberatungsstelle sowie von einer Behörde). Während die Fachberatungsstellen vornehmlich einzelne oder kleine Gruppen von Frauen betreuen (in diesem Sample ist die größte Frauengruppe fünf Personen stark), haben es Gewerkschaften zumeist mit größeren Betroffenengruppen zu tun. So stehen die 6 von den Gewerkschaften geschilderten Fälle für insgesamt 172 Betroffene. Mit Ausnahme einer Fallschilderung, in der ein einzelner Mann betroffen war, stehen die von gewerkschaftlichen Einrichtungen geschilderten Fälle in diesem Sample für Gruppen von 14 bis 55 männlichen Betroffenen.

Hinsichtlich des *Alters* der Betroffenen lässt sich Folgendes festhalten: Am äußersten Ende des Spektrums steht jeweils eine Frau: Die Älteste war zum Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme bereits 60 Jahre alt, die Jüngste erst 17. Im Rahmen des Samples wurden ansonsten keine weiteren Fälle Minderjähriger dokumentiert. Bei den größeren Gruppen von Männern wurde das Alter von den betreuenden Institutionen nicht einzeln erfasst. Da diese Männer jedoch zumeist körperlich schwere Arbeit auf dem Bau verrichteten, ist anzunehmen, dass sie zwischen 20 und 40 Jahren alt waren. Vernachlässigt man die beiden Fälle am äußersten Ende des Spektrums, so lässt sich auch für das Gros des Samples ein Durchschnittsalter von etwa 30 Jahren angeben.

Mit Blick auf die *Herkunftsregionen* lässt sich festhalten, dass es sich bei den in den Fällen repräsentierten Personen ausschließlich um nicht deutsche Staatsangehörige handelt. Es ist für sich aussagekräftig, dass wir durch die Recherche, die neutral auf die Erhebung bekannt gewordener Fälle extremer Arbeitsausbeutung ausgelegt war, ausschließlich auf Fälle hingewiesen wurden, bei denen Migrantinnen/Migranten betroffen waren. Dabei sind von den 244 Betroffenen, deren Arbeitsverhältnisse im Sample erfasst sind, rund 70 Prozent aus EU-Mitgliedsstaaten in Osteuropa, 24 Prozent aus der Türkei, und die übrigen 6 Prozent stammen zu etwa gleichen Anteilen aus vier verschiedenen Kontinenten.

Rund 96 Prozent der im Sample erfassten Fälle betreffen somit Personen, die (mindestens)

4] Die Angaben sind in einigen Fällen nur als Schätzwerte angegeben worden, insofern die Angabe 40 – 50 lautet, wurde bei diesen Rechnungen jeweils der Mittelwert zugrunde gelegt, in diesem Beispiel also 45.

tens) für die Dauer ihrer Arbeit in Deutschland über einen legalen Aufenthaltstitel verfügten (bei den Angehörigen der neuen EU-Mitgliedsstaaten war zwar die Beschäftigung unerlaubt, aber nicht der Aufenthalt an sich). Nur 4 Prozent der Fälle betreffen Personen ohne geregelten Aufenthalt. Analysiert man das Sample ausgehend vom Rechtsstatus des Aufenthalts der Betroffenen, lassen sich den 25 Fällen insgesamt sechs verschiedene Aufenthaltstitel zuordnen: EU-Bürgerinnen und -Bürger (9 Fälle), Personen ohne legalen Aufenthaltstitel (9 Fälle), Arbeiter, die über Werkvertragsabkommen mit Drittländern in Deutschland tätig sind (4 Fälle), Migrantinnen/Migranten mit unbefristetem Aufenthaltstitel (2 Fälle) sowie Geduldete (1 Fall) und Personen, die über die Bleiberechtsregelung ihren Aufenthalt verstetigen wollten (1 Fall). (Zwei Betroffene hatten in einem Fall jeweils einen unterschiedlichen Aufenthaltsstatus, wodurch eine Summe von 26 Fällen entsteht). Hinsichtlich des Anteils, den die Anzahl der Betroffenen einer jeden Aufenthaltskategorie prozentual gesehen am Sample hat, lässt sich Folgendes feststellen:

Die EU-Bürgerinnen/-Bürger waren die mit Abstand am stärksten vertretene Kategorie. In 5 Fällen waren Männer in extrem ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen tätig, in 4 Fällen Frauen. Bezogen auf die Anzahl der Betroffenen stehen diese 9 Fälle für 159 Männer und 11 Frauen. Alle kamen ausnahmslos aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten im Osten der Union. Dabei macht die Gruppe der Männer rumänischer Staatsangehörigkeit rund 75 Prozent der Betroffenen aus, die anderen 25 Prozent setzen sich zu etwa gleichen Teilen aus Bürgern der EU-Mitgliedsstaaten Polen und Bulgarien zusammen. Die Frauen kommen aus Polen (6 Frauen/tätig im Privathaushalt), Lettland (4 Frauen/Verteilen von Werbezetteln) und Bulgarien (1 Frau/Privathaushalt). Ausnahmslos alle Frauen wurden von Fachberatungsstellen betreut, in einem Fall wandten sich zwei Männer (Fleisch verarbeitende Industrie) an eine Sozialberatungsstelle, für alle anderen Männer (Baubranche) übernahm eine Gewerkschaft die Vertretung bei der Durchsetzung von Lohnansprüchen.

Bezogen auf die Anzahl der Betroffenen machten Werkvertragsarbeitnehmende die nächstgrößere Kategorie aus. Die insgesamt erfassten 4 Fälle stehen für rund 60 Betroffene.

Sie alle kommen aus der Türkei und waren auf dem Bau tätig. Die Betroffenen wurden bei der Durchsetzung ihrer Lohnansprüche von einer Bürgerinitiative unterstützt, deren Ansprechpartner selber einen türkischen Migrationshintergrund hatte.

Bei den Personen ohne geregelten Aufenthaltstitel steht jeder der 9 Fälle für genau eine Person, und zwar 7 Frauen und 2 Männer. Eine der Frauen arbeitete als Friseurin in einem Keller, alle anderen waren in Privathaushalten tätig: als Pflegekraft für ältere Menschen, als Kindermädchen oder Haushaltshilfe. Sie wurden von den Anlaufstellen der Wohlfahrtsverbände und den Fachberatungsstellen betreut. Von den beiden Männern war einer auf dem Bau tätig, der andere in einem kleinen Industriebetrieb. Sie wurden von einer kirchlichen Beratungseinrichtung beziehungsweise einer Gewerkschaft unterstützt. Hinsichtlich der Nationalität ist diese Kategorie sehr heterogen. Es sind fast alle Kontinente vertreten: Europa, Asien, Afrika und Südamerika.

Auch in den verbleibenden 4 Fällen, in denen Personen mit einem unsicheren oder geduldeten Status in extrem ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen tätig waren, steht jeder Fall für eine Person. Als sie ihre Tätigkeit aufnahmen, verfügten sie über einen regulären Aufenthaltstitel (2 Frauen/beide in Privathaushalten tätig), waren geduldet (1 Mann/Gastronomie) oder befanden sich in der Bleiberechtsregelung (1 Mann/Reinigungs- und Baubranche).

Asylbewerberinnen und -bewerber und Geduldete, die in aktuellen Veröffentlichungen als besonders verletzte Statusgruppe beschrieben werden, wenn sie ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt werden (dazu auch Cyrus et al. 2010), sind in dem Sample nicht repräsentiert. Es gab in Interviews zwar eine Reihe von Hinweisen auf Arbeitsverhältnisse dieser Statusgruppe, die Informationen waren jedoch nie ausreichend, um die entsprechende Schilderung als Fall in das Sample aufnehmen zu können:

„Das wird nicht angesprochen. Man kann das zwischen den Zeilen immer wieder lesen. (...) Es muss zwangsweise so sein. Denn die Leute, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten ... davon kann man nicht existieren. Das geht schlicht und einfach überhaupt nicht.“ (KD-9-S.4)

Diese Andeutungen verweisen auf bestehende Lücken in dem Sample: Aufgrund des eingeschränkten zeitlichen Rahmens hatte die Recherche einen explorativen Charakter. Es ging darum, möglichst breit nach Situationen extremer Arbeitsausbeutung zu suchen, und nicht um eine möglichst flächendeckende und vollständige Erhebung. In Zukunft wäre es sinnvoll, zu den von uns unterschiedenen bereichsspezifischen Einrichtungen intensiver zu erheben und dabei auch gezielt zu recherchieren, ob und in welchem Maße deutsche Staatsangehörige betroffen sind.

04.2.2 Motive zur Einreise und branchenspezifische Muster

Die in dem Sample kompilierten Informationen bieten Hinweise, dass in einigen Branchen ein erhöhtes Risiko für extrem ausbeuterische Arbeitsbedingungen besteht. Nach der branchenspezifischen Betrachtung der Einreise und des Aufenthaltes werden wir kurz auf die Motive eingehen, die die Beschäftigten mit der Einreise verbanden.

Aufgrund der geringen Fallzahlen können wir zu den meisten erfassten Branchen allerdings keine Auswertung spezifischer Muster der Einreise und des rechtlichen Status des Aufenthaltes vornehmen. Eine vorsichtige Analyse ist allein für das Baugewerbe und die Beschäftigung in Privathaushalten möglich. Dabei ist zu beachten, dass einige Personen, deren Arbeitsverhältnisse im Sample erfasst sind, bei ihren Aufenthalten in Deutschland in mehr als einer Branche tätig waren und dort jeweils schlechte Erfahrungen machten. Für die in diesem Abschnitt vorgenommene Auswertung werden sie für jede Branche jeweils als eine Person gezählt.

Baugewerbe: Die im Sample am häufigsten repräsentierte Branche ist die Baubranche. Von den 224 Männern, deren Arbeitsverhältnisse im Sample dokumentiert sind, arbeiteten 221 Männer (10 Fälle) mindestens einmal während ihres Aufenthaltes in Deutschland auf dem Bau. Die betroffenen EU-Bürger (157 Männer) und die türkischen Werkvertragsarbeiter (60 Männer) wurden in ihrer Heimat gezielt für diese Tätigkeit angeworben. Ein Vertreter der Gewerkschaft stellte fest, dass man für den Bereich der Arbeitnehmerentsendung durch Subunternehmer leider festhalten müsse, dass „Arbeitsausbeutung die Regel ist und extreme Arbeitsausbeutung auch sehr häufig ist“ (Quelle:

KD-7-S.1). Er fügte hinzu, dass Gewerkschaftsvertreter/innen in der letzten Zeit zudem verstärkt auf ausländische Arbeitnehmende treffen, die als ‚Scheinselbstständige‘ beschäftigt werden. Nicht selten wüssten die Arbeitnehmenden aber gar nichts von ihrem Status und befänden sich somit „wider Willen“ in diesem Arbeitsverhältnis. Aus den Dokumentationen der betreuenden Institutionen geht hervor, dass sowohl EU-Bürger als auch die Werkvertragsarbeiter aus der Türkei lediglich einen befristeten Aufenthalt für die Dauer der Beschäftigung anstrebten. Nach getaner Arbeit wollten sie alle zurück in ihre Heimat. In der Gruppe der Bauarbeiter bildete allein ein Mann die Ausnahme, der sich in der Bleiberechtsregelung befand. Er plante, über die Tätigkeit seinen Aufenthalt zu verstetigen. Lediglich einer der im Baugewerbe Beschäftigten hielt sich illegal in Deutschland auf und war als Tagelöhner einige Monate lang auf dem Bau tätig, um Schulden für die Finanzierung der Einreise abzarbeiten.

Privathaushalte: Bezogen auf Fallzahlen wurden im Bereich der Tätigkeit in Privathaushalten fast ebenso viele Fälle wie im Baugewerbe erhoben, wobei die Anzahl der Personen mit 14 Frauen deutlich niedriger lag. Die Anzahl derer, die legal in Privathaushalten lebten und arbeiteten (8 Frauen, davon 7 aus der EU) hält sich dabei in etwa die Waage mit den Fällen, in denen die Betroffenen über keinen geregelten Aufenthaltstitel verfügten (6 Frauen). Lediglich eine Frau aus der Ukraine und eine Frau aus Vietnam reisten bereits illegal ein, die anderen Frauen verfügten zumindest bei der Einreise über ein gültiges Visum. Frauen aus Drittstaaten arbeiteten zunächst meist in Privathaushalten als Au-pair oder für ihre eigenen Verwandten. Mit Ausnahme einer Frau, die zunächst legal als Touristin einreiste und hoffte, hier heiraten zu können [siehe L1 Fallsammlung, F 1.1], wussten alle Frauen bei der Einreise, welche Art von Tätigkeit sie übernehmen sollten und arbeiteten in der Kinderbetreuung, als Pflegehelferinnen und Reinigungskräfte. Dabei gab es jedoch erhebliche Unterschiede hinsichtlich der ausbeuterischen Praktiken, durch die die Arbeitsverhältnisse charakterisiert waren. Sie reichten von der Weigerung, den versprochenen Lohn für die Tätigkeit zu bezahlen, bis hin zu schwerster körperlicher Misshandlung, Vergewaltigung und Freiheitsentzug [siehe L1 Fallsammlung, F 1.7].

Motive zur Einreise: Die Motive für die Einreise und die Arbeitsaufnahme sind nur vor dem Hintergrund der jeweiligen persönlichen Lebensumstände der Betroffenen nachzuvollziehen (Cyrus 2008). Dennoch lassen sich für die im Sample aufgenommen Fälle mit Bezug auf die Perspektive, die mit dem Aufenthalt in Deutschland verbunden wurde, einige Gemeinsamkeiten feststellen. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle wollten die Personen den Aufenthalt in Deutschland ursprünglich dazu nutzen, um „vernünftiges Geld“ (DP-2-S.3) zu verdienen und dann nach Hause zurückzukehren. In den Fällen, die für die Baubranche dokumentiert wurden, sind alle Betroffenen mit dieser Absicht (legal) eingereist. Ebenso verhält es sich mit den in Privathaushalten beschäftigten EU-Bürgerinnen, deren Arbeitsverhältnisse in diesem Sample dokumentiert sind. Keine der Frauen hatte die Absicht, langfristig in Deutschland zu bleiben. Sie waren durch die Aussicht auf ein verhältnismäßig hohes Einkommen dazu gebracht worden, nach Deutschland einzureisen.

Dies ist zutreffend für die EU-Bürgerinnen, die in Privathaushalten tätig waren, sowie für einen weiteren dokumentierten Fall, in dem vier lettische Frauen für das Verteilen von Werbezetteln angeworben wurden. Ähnlich verhält es sich mit den zwei rumänischen Männern, die in der Fleisch verarbeitenden Industrie tätig waren [*siehe L1 Fallsammlung, F 1.2*]: Das in Deutschland verdiente Geld wollten sie in ihrer Heimat investieren.

Welche Pläne die Frauen verfolgten, die ohne gültigen Aufenthaltstitel in Deutschland lebten oder noch immer leben, ist in zwei sehr unterschiedlich gelagerten Fällen gut dokumentiert: Eine Frau hat seit Längerem eine Arbeit in einer Familie, bei der sie „bezahlt und respektiert wird, etwas, das sie in ihrer eigenen Familie nie bekommen hat, da war sie immer nur die Putzfrau“ (KD-3-S.3). Eine andere Frau arbeitete fünf Jahre lang in Deutschland, bis sie das Geld für die Behandlung ihres kranken Enkelkinds verdient hatte. Als es wieder gesund war, entschied sie sich für die Heimreise. Da sie keinen Aufenthaltstitel und keine Papiere hatte, wandte sie sich im Jahr 2007 an eine Beratung. „Wir haben ihr dann über die Ausländerbehörde einen Ausreisepass besorgt.“ (KD-3-S.2)

Die Umstände der Einreise sowie das Bestehen einer langfristigen oder kurzfristigen Aufenthalts-

perspektive bilden Faktoren, warum nachträglich aufgenötigte Arbeits- und Lohnbedingungen teilweise auch dann akzeptiert wurden, wenn die Bedingungen deutlich schlechter waren als erwartet oder sich im Laufe einer Beschäftigung, die sich als verschleiertes Ausbeutungsverhältnis herausstellte, drastisch verschlechterten.

Die ausbeuterischen Bedingungen der Arbeitsverhältnisse werden im nächsten Abschnitt dargestellt.

04.2.3 Charakteristika ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse

Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt geschildert ist der Wunsch, in Deutschland „vernünftiges Geld“ zu verdienen, das am häufigsten dokumentierte Motiv der Betroffenen dafür, die bezeichneten Arbeitsverhältnisse aufzunehmen. Es ist zu beachten, dass für die Betroffenen bei der Bewertung des Lohns und der Arbeitsverhältnisse der Vergleich mit dem Heimatland ausschlaggebend ist. Diese Regel scheint auch dann noch Gültigkeit beanspruchen zu können, wenn die Betroffenen bereits längere Zeit in Deutschland leben und arbeiten. Beispielhaft dafür ist der Fall einer vietnamesischen Frau [*siehe L1 Fallsammlung, F 1.8*], die die von ihr abverlangte Arbeitsleistung im Vergleich zu dem in Vietnam Üblichen als Kleinigkeit bewertet.

Zudem ist bekannt, dass viele der Betroffenen, mit dem hier verdienten Geld ihre daheim gebliebene Familie unterstützen, wodurch die Bedeutung der Heimatwährung als wichtigster Bewertungsmaßstab erhalten bleibt. Wenn jemand „... jeden Monat 100 € nach Vietnam zurückschicken kann, dann ist das sehr viel Geld dort“ (Expertin, zitiert in Cyrus u. a. 2010). Bei der folgenden Darstellung der im Sample dokumentierten Arbeitsverhältnisse sind diese subjektiven Bewertungsmaßstäbe zu berücksichtigen. Diese Arbeitsverhältnisse wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der unterschiedlichen Institutionen als „extrem ausbeuterisch“ geschildert. Da sie sich dabei jedoch stets an den in Deutschland üblichen Standards orientierten, muss diese Bewertung nicht zwangsläufig mit der Einschätzung der Betroffenen übereinstimmen.

Insofern die Erwartungen der Betroffenen dokumentiert wurden, zeigt sich, dass sie Arbeitsverhältnissen zustimmten, in denen ihnen ein Lohn in Aussicht gestellt wurde, der zwischen 260 € (für eine unangemeldete Tätigkeit

im Privathaushalt) und 1.600 € (offiziell erklärte Bruttolohnvereinbarung für einen Koch in einem Restaurant) lag.

Im Baugewerbe bewegten sich Angaben zum erwarteten Stundenlohn zwischen 3 € und 12,85 €. Bei den 12,85 € handelt es sich um den verbindlichen Baumindestlohn für einen angelernten Arbeiter. Dieser Stundenlohn (10,40 € bzw. 10,70 €/ungelernt und 12,85 €/angelernt) wurde von den Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern der Gewerkschaften stets als der erwartete Lohn angegeben, da es sich bei den Betroffenen um regulär entsandte Arbeiter handelte (EU-Bürger oder türkische Staatsbürger). Bei der Berechnung der Ansprüche dieser Werkvertragsarbeitnehmer wurde von den gewerkschaftlichen Unterstützer/innen immer vom Mindestlohn als Grundlage ausgegangen. Ob die betreffenden Arbeiter mit diesem Lohn tatsächlich gerechnet haben, lässt sich im Nachhinein nicht rekonstruieren. Nur von einem Fall ist bekannt, dass es zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern bereits im Vorfeld Absprachen gab, in denen weit niedrigere Stundenlöhne festgelegt wurden: Ungelernte Bauarbeiter sollten „drei Euro bekommen, manche vier Euro, Vorarbeiter haben fünf Euro bekommen“ (KD-4-S.3).

Es gibt kaum Angaben dazu, mit welchen Erwartungen Frauen ihre jeweiligen Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten aufnahmen. Aus anderen Studien ist jedoch bekannt, dass Stundenlöhne für Tätigkeiten im Privathaushalt (Babysitting, Reinigung, Pflege) eine große Spanne umfassen und sich im unteren Bereich um die 3 € herum bewegen (Rerrich 2006; Cyrus et al. 2010). In einigen Fällen nahmen die betreffenden Personen ihre Tätigkeit auf, ohne dafür Lohn zu erwarten. Teils, weil sie das Verhältnis zum Nutznießer ihrer Arbeit nicht als ein Arbeitsverhältnis im engeren Sinne begriffen – die Frau aus Kasachstan hoffte auf eine Hochzeit [siehe L1 Fallsammlung, F 1.1], die junge Frau aus Vietnam begriff ihre Arbeit als selbstverständliche familiäre Pflicht [siehe L1 Fallsammlung, F 1.8] – teils, weil sie darüber in Rechnung gestellte Schulden für die Einreise abarbeiten mussten (KD-10-3).

In fast allen Fällen des Samples wurden die Erwartungen der Arbeitnehmenden hinsichtlich der Höhe des erwarteten Lohns oder der Rahmenbedingungen der Arbeit enttäuscht. Dabei wurden die teilweise oder vollständige Vorent-

haltung des vereinbarten Lohns mit folgenden Argumenten nachträglich aufgenötigt: Nicht abgesprochene und unverhältnismäßig hohe Abzüge für Miete oder Ernährung, unkontrollierbare Abzüge für Schulden, Verweigerung der Auszahlung des (vollen) Lohns (Arbeitnehmer erhält lediglich kleinere Anzahlungen oder Vorschüsse), oder der Arbeitnehmende muss nicht vereinbarte und unbezahlte Überstunden in erheblichem Ausmaß leisten. Des Weiteren wurden Praktiken dokumentiert, mit denen die Arbeitnehmenden physisch am unkontrollierten Verlassen der Wohnung und/oder des Arbeitsplatzes gehindert werden sollten. Diese umfassen: Gewaltanwendung, Gewaltandrohung, Einsperren oder Bewachen sowie der Entzug des Passes.

Hinsichtlich einer Häufung bzw. typischen Kombinationen der zur Anwendung kommenden Maßnahmen lässt sich für den Bereich der Baubranche Folgendes festhalten: In zahlreichen Fällen wurde der Lohn der Arbeitnehmenden gemindert, indem man unverhältnismäßig hohe Kosten für die Unterkunft veranschlagte (im Sample zutreffend für 4 Fälle). In 1 Fall wurde betroffenen Bauarbeitern monatlich 900 € für ihren Schlafplatz abgezogen [siehe L1 Fallsammlung, F 1.6]. Des Weiteren scheint es in dieser Branche zur Verschleierung ausbeuterischer Beschäftigung auch gegenüber den Betroffenen selber verbreitet zu sein, den versprochenen Lohn nur in kleineren Vorschüssen auszuzahlen (zutreffend für 8 Fälle):

„Auch das haben wir ab und zu, dass speziell in Endphasen von Projekten von dubiosen Subunternehmern gar nichts mehr gezahlt wird. Die Leute werden hängen gelassen und man lässt sie weiterarbeiten, man vertröstet sie, ab und zu bringt man mal 100, 200 € vorbei, damit die überhaupt noch weiterarbeiten können. Und verspricht ihnen, irgendwann wird das gezahlt, das ist dann aber nie der Fall.“ (KD-7-S.1)

Des Weiteren kann die Verpflichtung, unbezahlte Überstunden zu leisten, in dieser Branche vermutlich eher als Regel denn als Ausnahme bezeichnet werden (zutreffend für 7 Fälle). In 3 Fällen wurde die Androhung von Gewalt gegenüber Arbeitern dokumentiert, die ihren Lohn einforderten. Deutliche Hinweise auf Gewaltandrohung gegenüber Bauarbeitern

gab es auch in 2 anderen Fällen. Nach Aussage der befragten Gewerkschafter geschah dies aber immer so *„subtil, dass man es nicht ganz so richtig greifen konnte, und in der Regel spielte sich das dann auch ohne Zeugen ab“* (KD-7-S.2). In keinem dieser Fälle kam es zu polizeilichen Ermittlungen wegen § 233 StGB.

Es wurde bereits erwähnt, dass die Beziehungen zwischen Arbeitgeber/Arbeitgeberin und Arbeitnehmerinnen in Privathaushalten äußerst unterschiedlich gestaltet waren. Die einzige Gemeinsamkeit ist, dass allen betroffenen Frauen ein angemessener bzw. der versprochene Lohn vorenthalten wurde. Hinsichtlich der Gründe dafür, das Arbeitsverhältnis trotz zu geringer oder ausbleibender Zahlungen fortzuführen, lässt sich zudem festhalten, dass in 5 Fällen familiäre oder persönliche Bindungen zur Arbeitgeberin/zum Arbeitgeber ausschlaggebend dafür zu sein schienen, den Haushalt nicht zu verlassen, nicht (mehr) Geld zu verlangen oder sich anderweitig zur Wehr zu setzen. Analysiert man diese Fälle in Privathaushalten unter Berücksichtigung des Aufenthaltsstatus der Frauen, so fällt auf, dass die Betroffenen in den beiden hier dokumentierten extremsten Fällen – die insgesamt sechs Frauen wurden eingesperrt, physisch und psychisch misshandelt – als polnische Staatsbürgerinnen keinen illegalen Aufenthalt hatten [*siehe L1 Fallsammlung, F 1.7*]. In beiden Fällen kam es zu polizeilichen Ermittlungen wegen § 233 StGB. Für die Arbeitsverhältnisse der Frauen ohne legalen Aufenthalt sind folgende Strategien der Einschüchterung benannt worden: Passenzug (2 Fälle), Bewachung durch den oder die Nutznießenden der Tätigkeit (1 Fall), Passenzug und Bewachung (1 Fall), Passenzug, Bewachung und zeitweiliges Einsperren der Betroffenen (1 Fall). In 1 Fall wurde auch einer EU-Bürgerin der Pass entzogen. Die Täterinnen/Täter schürten zudem häufig die Angst vor der Polizei. Exemplarisch dafür kann der Fall der Frau aus Kasachstan stehen, der die Täter erklärten, als *„Illegale“* würde sie sofort verhaftet werden [*siehe L1 Fallsammlung, F 1.1*]. In diesem Fall und im Fall der Vietnamesin, die von ihrem Onkel nach Deutschland gebracht wurde [*siehe L1 Fallsammlung, F 1.8*], kam es zu polizeilichen Ermittlungen wegen § 233 StGB, in einem weiteren Fall lehnte die betroffene Frau das Angebot der Polizei ab.

Für das gesamte Sample gilt aber, dass Gewaltanwendung oder -drohung verhältnismäßig

selten dokumentiert wurden. Abgesehen von den beschriebenen Fällen in der Baubranche und im Bereich der Privathaushalte trifft dies nur auf einen weiteren Fall in der Gastronomie zu. Der betroffene Mann verfügte über eine Duldung und eine gültige Arbeiterlaubnis, sprach sehr gut Deutsch und erstattete Anzeige wegen Körperverletzung [*siehe L1 Fallsammlung, F 1.3*].

Für fast alle im Sample dokumentierten Fälle der Baubranche ist es zutreffend, dass die Betroffenen mindestens drei Monate warteten, bis sie erstmalig Lohnforderungen erhoben und/oder Dritte um Hilfe baten. Einige der Betroffenen konnten sich nach wenigen Monaten aus den hier beschriebenen Ausbeutungsverhältnissen lösen. Andere wurden erst nach mehreren Jahren durch die Polizei befreit. Die in Privathaushalten tätigen Frauen verblieben häufig mehrere Jahre in den ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen, bevor sie sich dafür entschieden, sich aus der Abhängigkeit zu lösen bzw. befreit wurden.

04.3 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde das Sample der erhobenen Fallschilderungen extremer Arbeitsausbeutung im Hinblick auf ausgewählte Merkmale betrachtet. Die Darstellung ist aufgrund der geringen Fallzahl, der überwiegend aus zweiter Hand gewonnenen Informationen und der aufgrund der methodisch nicht zu kontrollierenden Samplingstrategie nicht repräsentativ. Dennoch bieten die in dem Sample aufgenommenen Fallschilderungen wichtige Hinweise auf Erscheinungsformen extremer Arbeitsausbeutung. Im Kern zeigt die in diesem Kapitel 4 vorgenommene Auswertung eine Heterogenität der Erscheinungsformen extremer Ausbeutungsverhältnisse. Auffallend ist, dass in dem Sample ein hoher Anteil an männlichen Betroffenen zu verzeichnen ist; dass die Einreise überwiegend freiwillig und legal erfolgte; dass die Behörden über Einreise und Aufenthalt der meisten Personen informiert worden waren; dass die Fälle der Ausbeutung irregulärer Migrantinnen/Migranten vor allem Einzelpersonen betraf; dass es branchenspezifische Unterschiede bei den Erscheinungsformen extremer Arbeitsausbeutung gab, die genderspezifisch konnotiert sind. Im Hinblick auf Rahmenbedingungen, Umstände der Arbeitsaufnahme, Ursachen der Verletzlichkeit und den spezifischen Bedarfen an Unter-

stützung bestehen deutliche Unterschiede. Dies verdeutlichen auch die Befunde der bei den Fachberatungsstellen für die Opfer von Menschenhandel durchgeführten Erhebungen, die im nächsten Kapitel vorgestellt werden.

05 Darstellung der FBS-Befragung

Im Rahmen des Auftrags sollten auch Informationen zur Relevanz des Straftatbestands Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB) für die aktuelle Arbeit der Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel erhoben werden. In diesem Kapitel werden die von Deliana Popova in einem Bericht (Popova 2010) vorgestellten Ergebnisse der schriftlichen Befragung, der ausgewählten Interviews mit Mitarbeiterinnen von fünf FBS und die Ergebnisse einer Diskussion im Rahmen einer Mitgliederversammlung des KOK, der Koordinierungsstelle dieser FBS [siehe L2 WP 1], zusammenfassend dargestellt.

05.1 Ergebnis der Befragung

Im Rahmen der Untersuchung wurde unter der Leitung von Dr. Norbert Cyrus von Deliana Popova eine schriftliche Vollerhebung der bestehenden Fachberatungsstellen für Betroffene von MH/S (FBS) im Wesentlichen im Zeitraum 19. Januar bis 12. Februar 2010 durchgeführt. Die Befragung sollte Erkenntnisse bringen, welche Relevanz Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH/A) für die aktuelle Arbeit der FBS hat und welche Positionen die FBS hinsichtlich der Übernahme von Aufgaben im Bereich der Betreuung der Opfer von MH/A vertreten. Zu diesem Zweck wurde ein schriftlicher Erhebungsbogen mit 24 (überwiegend geschlossenen) Fragen konzipiert. Erfasst werden sollte auch die Positionsbestimmung von FBS, die bisher keine Verdachtsfälle von MH/A betreut hatten. Zusätzlich aufgenommen waren auch Fragen für die Teilstudien L1 WP 4 und L1 WP 2.2. Zentrale Themen der Befragung waren:

- Häufigkeit und Erscheinungsformen von MH/A in der Betreuungsarbeit (z. B. betroffene Branchen).
- Hindernisse für einen adäquaten Umgang mit dem Thema MH/A.

- Einschätzung der Übertragbarkeit der bestehenden Unterstützungsstrukturen im Bereich MH/S auf den Bereich MH/A.
- Eignung der bestehenden Kooperationsformen und Vernetzungsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren für den Bereich MH/A und der Bedarf, solche aufzubauen bzw. umzustrukturieren.
- Angaben zur Einleitung von strafrechtlichen und arbeitsrechtlichen Maßnahmen im Bereich arbeitsrechtlicher Verstöße.

Am 19. Januar 2010 wurde der Fragebogen allen 63 Organisationen, die dem KOK dafür bekannt waren, spezifisch im Bereich MH/S tätig zu sein, elektronisch zugesandt. Nach Auskunft des KOK bieten zurzeit 48 der angeschriebenen Organisationen als FBS in der praktischen Betreuungsarbeit für Betroffene von Menschenhandel konkrete Unterstützungsleistungen an [siehe L2 WP 1]. Insgesamt beantworteten 18 FBS, also etwa ein Drittel aller angeschriebenen Organisationen, den Fragebogen. Nicht zuletzt dank der Unterstützung und eines Begleitschreibens der Dachorganisation KOK konnte somit eine für diese Art der Befragung akzeptable Rücklaufquote erreicht werden. Der Anteil des Rücklaufs von einem Drittel und die Antworten der teilnehmenden FBS deuten darauf hin, dass das Thema MH/A bisher nur von einem kleinen Teil der FBS aufgegriffen wird.

Von den 18 teilnehmenden FBS erklärten 12, dass sie bereits Erfahrungen mit der Betreuung von Fällen von MH/A gemacht haben. 6 FBS gaben an, noch keine Fälle MH/A bearbeitet zu haben. In der Auswertung wurde auf Grundlage dieser Selbstauskunft im Weiteren, wenn es sinnvoll war, zwischen FBS mit Erfahrung (FBS mE) und FBS ohne Erfahrung (FBS oE) unterschieden.

Die Antworten der 6 teilnehmenden FBS, die keine Fälle von MH/A betreut haben, bieten qualifizierte Hinweise, warum MH/A für die Mehrheit der FBS bisher kein Arbeitsfeld ist: Diese FBS oE erklärten, dass kein Mandat für die Bearbeitung von MH/A besteht (4x); dass in ihrem Einzugsbereich bisher keine Fälle von MH/A bekannt geworden sind (4x); dass bei Erstgesprächen Indikatoren für MH/A bisher nicht geprüft wurden (4x); dass es keine entsprechenden Anfragen gab (3x) und dass Kapazitäten fehlen, um zusätzlich MH/A zu bearbeiten (2x).

Die Antworten der teilnehmenden FBS deuten darauf hin, dass im Umgang mit MH/A un-

terschiedliche Ansätze verfolgt werden: Einige FBS trennen sehr klar zwischen MH/S und MH/A. Andere FBS finden, dass beide Phänomene sich in der Praxis oft überschneiden und Betroffene zugleich Opfer von MH/S und MH/A sein können. Dementsprechend wurden von diesen FBS Fälle von MH/S auch als Fälle von MH/A bezeichnet und umgekehrt. Diese konzeptuellen Unschärfen können möglicherweise durch bestehende definitorische Schwierigkeiten – die Mehrheit der FBS weist (mit einer Ausnahme) auf die „*unklare Definition*“ von MH/A hin – und fehlende Erfahrung im Umgang mit dem Phänomen MH/A erklärt werden. Die teilweise unzureichende Unterscheidung zwischen Fällen von MH/A und MH/S erschwerte allerdings die Auswertung der Befragung. Bei allen teilnehmenden FBS waren telefonische Nachfragen nötig, um Unstimmigkeiten zu klären und widersprüchliche Angaben zu bereinigen. Im Folgenden sollen die Ergebnisse der bereinigten Fragebögen knapp dargestellt werden.

Von den 18 teilnehmenden FBS verfügten 12 über Erfahrungen im Umgang mit Verdachtsfällen auf MH/A, dabei handelte es sich überwiegend um Einzelfälle. Die Zunahme der Zahl betreuter Verdachtsfälle auf MH/A ist auf die Aktivität einzelner FBS zurückzuführen, die eine größere Zahl berieten. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass MH/A für die Arbeit einiger weniger Fachberatungsstellen eine zunehmende Rolle spielt. Die kumulierte Zahl der von FBS betreuten Verdachtsfälle auf MH/A ist seit 2005 kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2005 hatten 3 FBS insgesamt 5 Personen betreut, im Jahr 2006 wurden von 3 FBS 9 Verdachtsfälle betreut; 2007 von 5 FBS 26 Verdachtsfälle und 2008 von 7 FBS 36 Verdachtsfälle und 2009 von 9 FBS 45 Verdachtsfälle.

Die Angaben der teilnehmenden FBS weisen darauf hin, dass die Erfahrungen in der Betreuung von Betroffenen von MH/A sehr unterschiedlich sind. 29 der von FBS betreuten Personen waren bis zu 3 Monate und 25 Personen zwischen 3 und 12 Monaten in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Entsprechend der Zielgruppe hat die überwiegende Mehrheit der FBS vor allem Frauen betreut, die in den Bereichen Privathaushalt und Gastronomie von MH/A betroffen waren. Männliche und minderjährige Betroffene wurden nur vereinzelt betreut beziehungsweise beraten.

Die überwiegende Mehrheit der teilnehmenden FBS hat bereits Aktivitäten zum Bereich MH/A durchgeführt. Dabei waren FBS ohne Erfahrungen in der Betreuung von Verdachtsfällen auf MH/A vor allem im Bereich der Information, Fortbildungs- und Kooperationsarbeit aktiv. FBS mit konkreten Betreuungserfahrungen im Bereich des Verdachts auf MH/A hatten bereits Informationskampagnen durchgeführt, Unterstützung bei der Rückkehr organisiert, Betroffene an Drittstellen vermittelt, an Fachgesprächen und Kooperationsvereinbarungen mit anderen Akteuren teilgenommen und den Sachverhalt MH/A in der Dokumentation aufgenommen und statistisch erfasst.

Die Angaben lassen deutlich erkennen, dass arbeitsrechtliche Fragen inzwischen eine stärkere Beachtung in der Betreuungsarbeit der FBS erhalten. Die Zahl der Betroffenen, die von FBS über ihre arbeitsrechtliche Situation beraten wurden, ist seit 2007 gestiegen. Allerdings wurden nur wenige Betroffene unter Einbeziehung einer Rechtsanwältin/eines Rechtsanwaltes über ihre Lohnansprüche beraten. Circa 17 Prozent der beratenen Personen hat zumindest einen Teil des Lohnes (in arbeitsgerichtlichen Verfahren, außergerichtlichen Einigungen oder durch Druck auf die Arbeitgeberin/den Arbeitgeber) oder eine Entschädigung im strafrechtlichen Verfahren bekommen. (Fragen zum Arbeitsrecht werden in [L1 WP 2.2](#) dargestellt.)

Insgesamt 15 der teilnehmenden FBS hielten die gegenwärtig praktizierten oder zukünftig geplanten Unterstützungsaktivitäten auch für Opfer von MH/A sinnvoll, allerdings mehrheitlich aufgrund ihres Hintergrunds nur mit Bezug auf Frauen. Nur 3 der 18 beteiligten FBS halten die Einbeziehung von Beratungsangeboten für männliche Betroffene von MH/A in das eigene Tätigkeitsspektrum für sinnvoll.

Bei der Frage nach der Eignung der existierenden Betreuungsprogramme für den Bereich MH/A antworteten 12 FBS. Die Mehrheit der FBS (7), die die Fragen in diesem Teil beantwortet haben, hält „*die bestehenden Unterstützungsstrukturen für die Beratung von Betroffenen von MH/S (§ 232 StGB) auch für Betroffene von MH/A (§ 233 StGB) geeignet*“. Vor allem, weil – wie 6 FBS fanden – „*die Erfahrungen der FBS im Bereich MH/S auf den Bereich MH/A übertragbar*“ seien. 5 FBS fanden auch, dass „*es sich bei § 232 und § 233 StGB um ähnliche Problematiken han-*

delt“. 4 der teilnehmenden FBS gaben an, dass „Betroffene von MH/S und MH/A ähnliche Bedürfnisse haben“. Eine FBS bemerkte unter Sonstiges, dass die „Unterstützungsstrukturen geeignet wären, wenn die Landesmittel (Unterbringungs- und Honorargelder) auch für MH/A ausgegeben werden dürften“.

Dagegen finden 5 FBS, dass die existierenden Unterstützungsstrukturen im Bereich des MH/S nicht auf den Bereich MH/A übertragbar seien. Von den angebotenen Antwortmöglichkeiten wurde zur Begründung angekreuzt, dass „klare Indikatoren/Richtlinien für die Identifizierung bzw. Behandlung von Betroffenen MH/A fehlen“ (6 FBS), „für die Betroffenen eine geschlechtsspezifische Unterstützungsstruktur benötigt wird“ (6 FBS), und „die Unterstützungsbedürfnisse der Betroffenen von MH/S und MH/A grundsätzlich verschieden sind“ (5 FBS). 2 FBS finden, dass die (regionalen) Unterschiede in der Behandlung von MH bei den verschiedenen Akteuren zu groß seien.

2 FBS konnten die Frage, ob die bestehenden Betreuungsstrukturen für MH/S auch für MH/A geeignet seien, weder mit „Ja“ noch mit „Nein“ beantworten. Eine FBS erklärte, dass sie einerseits schon Betroffene von MH/A betreut habe und die Erfahrungen gemischt seien; bei manchen habe es gut funktioniert, bei anderen nicht. In vielen Fällen von MH/A müsse man eher adhoc reagieren und da seien die Erfahrungen aus dem Bereich MH/S schon hilfreich. Es ist allerdings bekannt, so die FBS, dass entweder eine neue Stelle auf Landesebene gegründet oder ein Ausbau der bestehenden FBS auf den Themenschwerpunkt MH/A vorgenommen werden sollte, falls die Problematik auf Dauer adäquat behandelt werden sollte. Das für die FBS zuständige Sozialministerium habe aber in diesem Kontext immer wieder betont, „dass sie sich nur auf § 232 StGB beziehen, was den Leitfaden, die Unterstützung sowie den Fonds betrifft“.

Eine weitere FBS meinte, dass sie die Frage nicht beantworten könne, weil es bis jetzt „keine Ermittlungen durch die Polizei oder andere Indikation für Zuständigkeiten im Bereich des MH/A in dieser wirtschaftlich schwachen Region“ gegeben habe.

Übereinstimmung besteht bei den FBS hinsichtlich der Notwendigkeit, mit der Übernahme von Betreuungsfunktionen im Bereich MH/A auch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren,

vor allem mit LKA und Sozialbehörden, zu intensivieren. Zudem bezeichnen alle FBS die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, Fachanwältinnen/Fachanwälten für Arbeitsrecht, FKS und Arbeitsgerichten als gleichermaßen notwendig. Als weitere relevante Kooperationspartner werden Migrantinnen-/Migrantenorganisationen genannt. Die Mehrheit der teilnehmenden FBS bemüht sich zurzeit darum, Vernetzungsstrukturen mit diesen neuen Partnern aufzubauen oder plant solche für die Zukunft. Einige FBS bezeichnen auch die Einbeziehung der Agenturen für Arbeit und Arbeitgeberinnen-/Arbeitgeberverbänden als wünschenswert.

Als größtes Hindernis der Arbeit der FBS im Bereich MH/A wird der Mangel an öffentlichem Bewusstsein und öffentlicher Unterstützung angesehen. Andere Faktoren, die die Aktivitäten der FBS in diesem Bereich entscheidend beeinträchtigen, sind der Mangel an sozialem Dialog, die unsichere finanzielle Absicherung der FBS und die unklaren gesetzlichen Bestimmungen in diesem Bereich. Der adäquate Umgang mit Betroffenen von MH/A wird, wie einige FBS ergänzend angeben, durch zusätzliche Faktoren erschwert wie zum Beispiel die Auswirkung des Aufenthaltsrechts auf die (arbeitsrechtliche) Situation der Betroffenen, die herrschenden Stereotypen bezüglich Prostitution/Sexarbeit und die schwierige Erreichbarkeit bzw. der schlechte Informationsstand der Zielgruppe.

05.2 Ergebnisse aus Interviews mit Mitarbeiterinnen von FBS

Im Anschluss an die Vollerhebung wurden problemzentrierte Interviews mit Mitarbeiterinnen von 5 FBS durchgeführt, die ausgewählt wurden, weil sie Erfahrungen in der Betreuung von Verdachtsfällen MH/A hatten. Zusätzlich werden für diesen Abschnitt Informationen aus der Studie für das Berliner Bündnis gegen Menschenhandel verwendet. Die Interviews entsprechen dem im Kapitel 2 dargestellten Vorgehen.

Deutlich wird durch die Auswertung der Fallschilderungen, die in den Interviews mit Mitarbeiterinnen der FBS erhoben wurden, dass auch bei Betroffenen extremer Arbeitsausbeutung mit Verdacht auf MH/A ein Bedarf an qualifizierter Betreuung besteht. Die von extremer Arbeitsausbeutung Betroffenen wurden über die Polizei in das Betreuungsprogramm der Einrichtung vermittelt oder kamen durch Vermitt-

lung Dritter oder auf eigene Initiative zur FBS und ließen sich beraten. Eine Berliner FBS, die seit Längerem intensive Öffentlichkeitsarbeit zu MH/A macht und entsprechend sichtbar und bei Bedarf z. B. durch Internetrecherche auffindbar ist, hatte Fälle durch Hinweise von anderen Personen (Mitglied der Härtefallkommission, Sozialarbeiter im Krankenhaus, unbeteiligte Zeugin) „vermittelt“ bekommen.

Die Darstellung der von den befragten FBS betreuten Fälle zeigt, wie komplex und anspruchsvoll die Betreuung ist. In der Regel handelte es sich um Migrantinnen, die isoliert in private Haushalte oder in relativ abgeschlossenen ethnischen Netzwerken in Situationen extremer Ausbeutung gebracht worden waren. In einigen Fällen hatten die Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber beziehungsweise Arbeitsagenturen legale Einreisen und Aufenthalte arrangieren können, in anderen Fällen kam es im Anschluss an eine visumsfreie Einreise zu einem illegalen Aufenthalt. In der Regel sind die betroffenen Frauen im Vertrauen auf zugesicherte Arbeits- und Lohnbedingungen freiwillig eingereist. Einmal im Lande sahen sich die betroffenen Frauen in der Regel aber nicht in der Lage, die Einhaltung der versprochenen Bedingungen durchzusetzen [siehe L1 WP 2.2].

Teilweise wurden die Betroffenen von der Polizei im Rahmen von Kontrollen (etwa im Rotlichtmilieu) angetroffen oder gezielt im Anschluss an Hinweise von Zeuginnen/Zeugen (aus der Nachbarschaft) befreit. Zum anderen Teil haben sich betroffene Frauen durch eigenes Handeln befreit, indem sie sich Hilfe suchend an Dritte wandten, oder sie haben sich gegen die Fortführung der Ausbeutungssituation gewehrt und damit ein Bekanntwerden der Situation herbeigeführt (dazu Beispiele aus Berlin in Cyrus et al. 2010).

Die Darstellungen zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Identifizierung als Opfer von MH/A mit der Vernetzung und Betreuung steigt. In einem Fall [siehe L1 Fallsammlung, F 1.7] berichtete die FBS, dass die Betroffene von der Polizei an die FBS mit der Bitte um Organisation einer freiwilligen Rückkehr vermittelt wurde, da sich ein Verdacht auf § 232 StGB nicht erhärten ließ. Die betreuende FBS, die sich bereits mit der Fallkonstellation MH/A beschäftigt hatte, ließ durch eine Rechtsanwältin die Möglichkeit des Einklagens von vorenthaltenem

Lohn für die als Friseurin arbeitende Frau prüfen. Bei dieser Prüfung ergaben sich Anhaltspunkte für MH/A, die der Staatsanwaltschaft mitgeteilt und von dieser bestätigt wurden. Auf Grundlage der bestehenden Kooperationsvereinbarungen für die Betreuung der Opfer von Menschenhandel, die bis dahin für Opfer von sexueller Ausbeutung Anwendung gefunden hatten, wurde die Betroffene in das Betreuungsprogramm aufgenommen. Die anschließend eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen § 233 StGB führten schließlich zu einem Verfahren, das mit einer noch nicht rechtskräftigen Verurteilung (Gefängnisstrafe) wegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung endete.

In einem anderen Fall [siehe L1 Fallsammlung, F 1.5] konnte eine in Berlin beschäftigte Spezialitätenköchin dank der Unterstützung eines Landsmanns, der als Gast in Kontakt mit der Betroffenen gekommen war, flüchten und wurde über eine weitere Beratungsstelle an die Fachberatungsstelle verwiesen. Im Rahmen der bestehenden Kooperationsvereinbarungen konnte die Übernahme in das Betreuungsprogramm erreicht werden. Die Betroffene machte, obwohl ihre Familie in ihrem Herkunftsland bedroht worden sein soll, eine Aussage und konnte einen Teil des Lohnes einklagen. Der Täter wurde nach Ablegen eines Geständnisses zu einer Freiheitsstrafe auf Bewährung verurteilt. Die Betreuerin erklärte, dass sie bisher in allen Fällen mit Hinweisen auf MH/A von den Behörden die Zustimmung zur Anwendung der Bedenkzeitregelung erhalten hatten.

In einem weiteren Fall [siehe L1 Fallsammlung, F 1.7] wurde eine Frau in einem geschlossenen ethnischen Netzwerk zehn Jahre lang eingesperrt, zur Hausarbeit gezwungen, geschlagen, vergewaltigt und zu zwei Schwangerschaftsabbrüchen gezwungen. Erst nach dem Hinweis einer benachbarten Familie wurde die Frau bei einer Polizeikontrolle aufgefunden und an die FBS vermittelt. Die Frau war in einem sehr schlechten Zustand: Sie war „unheimlich mager“ und da sie „keine Sonne gesehen hat, war ihre Haut grau-gelb“. Die Haut ihrer Arme und Hände war von chemischen Reinigungsmitteln zerfressen. Nach ihrer Befreiung wurde sie erst gesundheitlich versorgt. Die Betreuung und Begleitung dieser Frau wird als schwierig bezeichnet, denn die Betroffene erinnert sich nur undeutlich an die Ereignisse der vergangenen zehn Jahre. Zudem ist sie sich unsi-

cher, ob sie auf Entschädigung für die erlittenen körperlichen Verletzungen oder nur auf Auszahlung des vorenthaltenen Lohnes klagen soll. Nach Einschätzung der Betreuerin war in diesem Fall die Aussicht auf eine Entschädigung ausschlaggebend für ihre Bereitschaft, in einem Strafverfahren auszusagen.

Eine FBS (KD-2-1) beriet zwei Frauen aus einem neuen EU-Mitgliedsland, die über eine Agentur angeworben und nach Deutschland gebracht worden waren. Diese Agentur hatte für die Frauen eine Gewerbebeantragung als Selbstständige vorgenommen und mit 500 € in Rechnung gestellt. Weiterhin wurden für die Unterbringung in einem extrem kleinen Zimmer 600 € berechnet. Die Frauen wurden zur Arbeit in Privathaushalte vermittelt. Der Lohn sollte direkt an die Agentur gezahlt werden. Die Frauen wandten sich nach etwa drei Monaten an die FBS, um sich beraten zu lassen. Sie sind weiterhin in Deutschland und versuchen, durch selbstständige Tätigkeit ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

In einem weiteren Fall (dokumentiert in Cyrus et al. 2010) hat eine Berliner FBS eine indonesische Staatsangehörige betreut, die zweieinhalb Jahre lang bei einem Botschaftsangehörigen aus einem arabischen Land beschäftigt worden war. Die Frau war von dem Arbeitgeber mit offener TBC und völlig unterernährt in ein Krankenhaus gebracht worden und sollte nach der Behandlung sofort wieder mitgenommen werden. Die Ärzte verweigerten die Entlassung und der Sozialdienst des Krankenhauses fand über das Internet die Kontaktdaten der lokalen FBS, die dann die Betreuung übernahm und zumindest die rückwirkende Auszahlung des ausstehenden Lohnes für zweieinhalb Jahre erwirkte.

Es sind auch Fälle berichtet worden, wo die Betroffenen die angebotene Unterstützung nicht annehmen konnten: So berichtet eine FBS über den Fall einer vietnamesischen jungen Frau, die durch die Polizei in die Betreuung gebracht wurde [siehe L1 Fallsammlung, F 1.8]. Sie war 2002 als Kind durch ihren Onkel nach Deutschland eingeschleust worden und musste hier im Geschäft und im Haushalt arbeiten und wurde auch sexuell missbraucht. Im Jahr 2007 tauchte die junge Frau nach einer Kontrolle unter. Erst 2009 meldete sie sich als Schwangere wieder, um im Krankenhaus zu entbinden und wurde

in einem Mutter-Kind-Projekt untergebracht. Der Täter saß zum Zeitpunkt des Interviews unter anderem wegen Verdacht auf § 233 StGB in Untersuchungshaft. Ob der Vorwurf gerichtsfest gemacht werden kann, ist fraglich: Für die Betroffene sei die harte Arbeit normal. Sie ist dem Mann dankbar dafür, dass sie nach Deutschland kommen konnte. Das Ermittlungsverfahren war zum Zeitpunkt der Recherche noch anhängig.

Die Interviews der im Bereich MH/A erfahrenen und aktiven FBS verweisen auf die Bedeutung der Vernetzung: Die FBS erhalten häufig durch die Polizei und andere Akteure Kontakt zu Betroffenen. Durch eine aktive Thematisierung von MH/A, etwa im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen und aktiver Öffentlichkeitsarbeit, erhöht sich die Chance auf Kontaktaufnahme und Beratung, die Hinweise auf extreme Arbeitsausbeutung und Anhaltspunkte für einen Verdacht auf MH/A bieten. In einigen Fällen sind Betroffene von der Polizei an die FBS vermittelt worden, weil ein Anfangstatverdacht wegen MH/A bestand. In anderen Fällen ist der Anfangstatverdacht erst von der FBS an die Polizei oder Staatsanwaltschaft übermittelt worden.

05.3 Hinweise aus einer Gruppendiskussion mit Mitarbeiterinnen von FBS

Erkenntnisse über die Erfahrungen und die Positionierungen der FBS im Bereich MH/A bietet auch eine Gruppendiskussion mit Mitarbeiterinnen der FBS im Rahmen der Mitgliederversammlung des KOK im März 2010. Im Rahmen dieser Veranstaltung wurden die wesentlichen Ergebnisse der Befragung der FBS vorgestellt.

In der anschließenden Diskussion wurde von einigen Teilnehmerinnen die Trennung zwischen den Bereichen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft als nicht mehr realistisch bezeichnet. Derzeit gebe es in der Praxis bereits Beratungsstellen, die Betroffene beider Menschenhandelsdelikte betreuten. Die Kritik an der strikten Trennung der Deliktfelder §§ 232, 233 StGB wurde damit begründet, dass die Erbringung sexueller Dienstleistungen sowohl von den Klientinnen als auch den FBS in zunehmender Zahl ebenfalls als Arbeit betrachtet wird und damit die Grenze zwischen sexueller Ausbeutung und Arbeitsausbeutung nicht mehr so klar gezogen werden

kann. Möglicherweise ließen sich unterschiedliche Unterstützungsbedarfe bei MH/A und MH/S im Hinblick auf Traumatisierungsfolgen festmachen. Erforderlich sei eine intensive Bedarfsanalyse, um eventuell bestehende unterschiedliche Betreuungsbedarfe zu ermitteln. Hier bestehe weiterer Diskussionsbedarf.

Weiterhin wurde festgehalten, dass die bestehenden Strukturen und Ressourcen in der Praxis teilweise nicht einmal für den aktuell durchgeführten Unterstützungsbedarf bei MH/S ausreichend seien. Vor diesem Hintergrund wurde die Möglichkeit einer zusätzlichen Übernahme der Zuständigkeit für Präventions- und Unterstützungsstrukturen für Betroffene von MH/A in bestehende Unterstützungsstrukturen aus dem Bereich MH/S nur dann für effektiv umsetzbar gehalten, wenn im Vorfeld die finanziellen, personellen, räumlichen Ressourcen deutlich aufgestockt würden. Nach Ansicht vieler KOK-Mitgliedsorganisationen treten Defizite z. B. im Beratungsangebot aufgrund unzureichender oder unsicherer Finanzierung auf.

Die Zuweisung einer Zuständigkeit für die Betreuung auch männlicher Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist für einige Einrichtungen mit spezieller Ausrichtung auf frauenspezifische Belange wegen ihres Selbstverständnisses (Identität, Historie) nicht vorstellbar. Im Zusammenhang mit einer möglichen Zusammenlegung von Unterstützungsstrukturen zu MH/S und MH/A wurde auf Unklarheiten und offene Fragen bezüglich der Umsetzung in der Praxis hingewiesen. Schwierigkeiten werden hier hauptsächlich in den Anforderungen der geschlechtsspezifisch ausgerichteten Betreuung gesehen. Aufgrund der erlittenen Gewalterfahrungen seien einige spezielle Schutzwohnungen für von MH/S betroffene Frauen geschaffen worden. Eine Unterbringung männlicher Betroffener in diesen geschützten Räumen sei aus fachlicher Sicht nicht akzeptabel. Von den Mitgliedsorganisationen, die sich eine Übernahme der Betreuung auch männlicher Betroffener von MH/A durchaus vorstellen können, wird auf die Notwendigkeit technischer und organisatorischer Anpassungen (zusätzliche Räumlichkeiten, Einstellung männlicher Mitarbeiter etc.) hingewiesen, die zusätzlich finanziert werden müssten.

In der Diskussion wurde betont, dass neben dem Angebot der Betreuung zusätzlich niedrigschwellige Angebote notwendig seien,

unter anderem auch, um eine Überlastung spezialisierter Fachberatungsstellen abzufangen. Niedrigschwellige Beratungsangebote könnten beispielsweise die Funktionen der Informationsvermittlung zu arbeitsrechtlichen Themen (Gewerbeanmeldung, Rechte und Pflichten von Arbeitnehmenden, Ansprechpartner für Unterstützung) umfassen und allgemeine Informationen an Interessierte vermitteln. Es sollte differenziert werden zwischen Aufklärungsarbeit (Information), Beratung, Begleitung und intensiverer Betreuung von Betroffenen. Ebenfalls benannt wurde die Notwendigkeit einer Aufstockung von Ressourcen für bestehende Unterstützungsstrukturen.

05.4 Zusammenfassung

Die Befragung der FBS ergab, dass aktuell nur wenige Fälle extremer Arbeitsausbeutung betreut werden. Neben dem fehlenden Wissen und der mangelnden Erfahrung im Bereich MH/A, den konzeptuellen (begrifflichen) und finanziellen Schwierigkeiten spielt auch die Entstehungsgeschichte der FBS eine Rolle: Viele FBS sind im Kontext der Maßnahmen zur Bekämpfung von MH/S auf der Landesebene entstanden. Sie sind als Einrichtung von Frauen für Frauen konzipiert und haben kein ausdrückliches Mandat für den Bereich MH/A. Bei Einbeziehung der bestehenden FBS in die Unterstützungsstrukturen für MH/A wäre eine Überarbeitung oder Erarbeitung der Leitlinien für die Angebote der FBS unter Berücksichtigung des Bedarfs in Fällen von MH/A erforderlich.

Im Kern zeigen die Berichte der FBS mit Erfahrung in der Betreuung Betroffener von Arbeitsausbeutung, dass der Unterstützungsbedarf im konkreten Einzelfall sehr umfassend und umfangreich sein kann: So wurden Betroffene im Krankenhaus aufgesucht und alle erforderlichen Maßnahmen und Antragsstellungen in die Wege geleitet und begleitet. Neben der Sicherstellung primärer Bedürfnisse (Bereitstellung oder Vermittlung einer Unterkunft, Beantragung der Mittel für den Lebensunterhalt) waren teilweise intensive Maßnahmen zur psychosozialen Stabilisierung erforderlich, die neben Zeit und Geduld vor allem professionelle Kompetenzen und qualifizierte Betreuung erfordern. Besonders betont wurde die Bedeutung der Ansprache und Betreuung in einer für die Betroffenen vertrauten Sprache, optimalerweise der Muttersprache.

Die im Bereich MH/A engagierten FBS boten verschiedene Funktionen an: Neben der Betreuung (die Sorge für Personen mit besonderem Unterstützungsbedarf in alimentierten Zufluchtsräumen) wurden Informationen vermittelt (die sehr breit angelegt und auch an potenzielle Betroffene und Multiplikatoren gerichtet sind), Beratung durchgeführt (zu aufenthaltsrechtlichen, arbeitsrechtlichen, strafrechtlichen usw. Sachverhalten) und eine kontinuierlich *beratende Begleitung* umgesetzt (konkrete Unterstützung beim Einleiten und Verfolgen rechtlicher Schritte sowie Vermittlung an andere unterstützende Instanzen wie Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälte). Die Informationen der Beratungsstellen weisen darauf hin, dass die Strafverfolgung entscheidend unterstützt wird, wenn die verschiedenen Funktionen der Unterstützung koordiniert und aufeinander bezogen eingesetzt werden.

06 Unterstützungsrelevante Merkmale

In diesem Kapitel sollen abschließend auf der Grundlage des in Kapitel 2 eingeführten Forschungsstandes und der im Rahmen der Untersuchung ermittelten Befunde Überlegungen zur Bestimmung der Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen vorgenommen werden. Dabei wird vor allem die im Rahmen dieser Teilstudie untersuchte Situation ausbeuterisch beschäftigter Migrantinnen/Migranten berücksichtigt. Wir gehen aber davon aus, dass die vorgeschlagenen Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Entwicklung einer Unterstützungsstruktur für Opfer des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung so flexibel und weit sind, dass auch deutsche Staatsangehörige angesprochen und betreut werden.

Auf der Grundlage der hier vorgestellten Untersuchung können wir allerdings keine Anregungen für Unterstützungsstrukturen für Opfer von Kinderhandel geben.

06.1 Branchenspezifische Heterogenität extremer Ausbeutung

Branchenspezifisches Risiko: In der Literatur wird argumentiert, dass extreme Ausbeutung überall vorkommen kann, wo verletzte Migrantinnen/Migranten beschäftigt werden und

Kontrolle und Unterstützung unzureichend sind (Cyrus 2006). Das Risiko des Vorkommens extremer Ausbeutung ist aber offensichtlich ungleich über Branchen verteilt. Insbesondere Privathaushalte, Bauwirtschaft, Gaststätten- und Hotelgewerbe, Fleisch verarbeitende Industrie, Beschäftigung als Haushaltsangestellte bei Botchaftsangehörigen und Landwirtschaft wurden von den befragten Expertinnen und Experten erwähnt. Zusätzlich wird auch die Prostitution als Feld für Arbeitsausbeutung genannt. In diesen Branchen wirken Faktoren der Verletzlichkeit und erhöhen das Risiko, dass ungünstigere Beschäftigungsbedingungen auferlegt und auch gegen den Willen der Betroffenen durchgesetzt werden. Dabei sind die Fälle der mit offenem Zwang gegen den Willen der Betroffenen durchgesetzten Ausbeutungsverhältnisse aber relativ selten. Weitaus häufiger wurde über einvernehmlich vereinbarte ungünstigere Beschäftigungsverhältnisse – die nicht in das Sample aufgenommen wurden – sowie nachträglich aufgenötigte oder gegenüber den Beschäftigten verschleierte Ausbeutungsverhältnisse berichtet. Das Konzept der Pyramide der Ausbeutung korrespondiert mit den Befunden dieser Untersuchung.

Die Auswertung der Fallkonstellationen bestätigt, dass Mehrfachabhängigkeiten durch Beschäftigung in relativ abgeschlossenen Netzwerken das Risiko einer extremen Arbeitsausbeutung erhöhen (Cyrus 2006, Cyrus et al. 2010). So werden in privaten Haushalten etwa Au-pairs oder Kindermädchen Arbeitsbedingungen aufgenötigt, die deutlich schlechter sein können als zuvor vereinbart. In privaten Haushalten ist die Chance der Kontrolle aufgrund der Geschütztheit der Privatsphäre gering. Noch höher ist das Risiko, wenn die betreffenden Netzwerke ethnisch oder national konstituiert sind. Besonders krasse Ausbeutungsfälle wurden in ethnisch gleichen Verhältnissen berichtet. Hinzu kommt, dass in Privathaushalten traditionell nicht angemeldet gearbeitet wird und aufgrund des privaten Charakters eine ethnische oder nationale Vernetzung vorherrscht. Die dadurch entstehende Isolierung und Entwicklung von Mehrfachabhängigkeiten in Verbindung mit emotionalen Anbindungen begünstigt eine Unterwerfung unter Zwangsverhältnisse.

In der Gastronomie scheint insbesondere im Bereich ethnischer Spezialitätenrestaurants eine gewisse Grundanfälligkeit der Verletzlichkeit zu bestehen, die hier wie im Privathaushalt durch

die aus dem Herkunftsland vertraute hohe Arbeitsanforderung bei geringem Entgelt zusätzlich verstärkt wird. Noch einmal verschärft sind die Bedingungen bei der Beschäftigung von Hausangestellten in diplomatischen Auslandsvertretungen. Dort sind in den letzten Jahren einige eklatante Fälle von Ausbeutung durch Botschaftsangehörige bekannt geworden. Begünstigt wurden diese Konditionen aufgrund der Immunität der Botschaftsangestellten und der Abhängigkeit der Arbeitnehmenden von der Arbeitserlaubnis und von Vermittlungsagenturen, denen sie Geld schuldeten. Schließlich wird auch auf den Bereich der Prostitution hingewiesen, wo ebenfalls Fälle von Arbeitsausbeutung festgestellt werden, die nicht das Bringen in eine Situation der sexuellen Ausbeutung, sondern das Bringen in eine Ausbeutungssituation in der Sexarbeit betreffen. In der Bauwirtschaft besteht seit der Europäisierung der Bauarbeitsmärkte ein enormer Preiskampf, der die Anbieter von Bauleistungen unter Druck setzt und zu einem harten Wettbewerb führt, der über die Einsparungen bei Personalkosten geführt wird. Die Möglichkeit des Outsourcing an Werkvertragsfirmen oder Einstellung von als „Selbstständige“ deklarierten Wanderarbeiter/innen beinhalten, so berichten Interviewpartnerinnen/-partner, die strukturelle Mehrfachabhängigkeit der beschäftigten Arbeitnehmenden, die nicht oder systematisch falsch informiert werden, die Sprache nicht beherrschen, keine Ansprechpartner/innen kennen und eingeschüchtert und bedroht werden. Im Baugewerbe habe sich eine ethnische Segmentierung von Gewerkschaften herausgebildet. In publizistischen Veröffentlichungen wird auch auf die Fleisch verarbeitende Industrie hingewiesen, wo vergleichbare Verhältnisse beschrieben werden (Peter 2006) und der vom Nachfragemonopol von Discountern verursachte Preisdruck als ein Hintergrund für die Verschlechterung der Arbeitsverhältnisse als eine Ursache benannt wird. Die besonderen Anforderungen, dass auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Kontrollbehörden vor dem Betreten der Produktionsräume Desinfektionsmaßnahmen durchführen und Schutzkleidung anlegen müssen, sind mit zeitlichen Verzögerungen verbunden, die dazu genutzt werden, eventuell nicht angemeldete Arbeitnehmer vom Arbeitsplatz abzuziehen. In der Regel sind die Beschäftigten mehrheitlich als Selbstständige falsch deklariert angemeldet oder über undurchsichtige Subunter-

nehmerketten eingesetzt. Konkret wurde ein Fall dargestellt, in dem ein Unternehmen aus einem südeuropäischen Land Arbeitskräfte in einem osteuropäischen Land einstellt und diese dann über ein Vermittlungsunternehmen mit Sitz in einem westeuropäischen Land in einer zu einem nordeuropäischen Konzern gehörenden Fleischfabrik in Deutschland eingesetzt werden. Die Beschäftigten würden von Mitarbeitern des Unternehmens kontrolliert und regelmäßig ausgetauscht. Gewerkschafter berichten von Praktiken unbezahlter Mehrarbeit in erheblichem Umfang, unwürdigen Unterbringungsbedingungen und Lohnvorenthaltung. Die ineffektiven rechtlichen Regelungen zur Bestimmung von Verantwortlichkeiten und die unzureichenden Möglichkeiten zur effektiven Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen bei grenzüberschreitender Beschäftigung bilden rechtliche Faktoren der Verletzlichkeit.

06.2 Heterogenität des Aufenthaltsstatus

In der aktuellen Wahrnehmung wird der Begriff Menschenhandel mit dem Handel eines Menschen verstanden und oft mit einer erzwungenen oder unfreiwilligen Einreise verbunden. Dieses Verständnis erschwerte die Recherche für diese Studie. Angefragte Expertinnen und Experten betonten wiederholt, dass ihnen bekannt gewordene Fälle der Arbeitsausbeutung von Migrantinnen und Migranten keine Opfer von Menschenhandel sind, da die Betroffenen freiwillig nach Deutschland eingereist seien. Sie seien vor der Einreise über die wirklichen Bedingungen der Beschäftigung getäuscht worden, würden diese aber aus Mangel an Alternativen hinnehmen.

In Untersuchungen zum Straftatbestand Menschenhandel wird häufig ein Zusammenhang zwischen einem fehlenden Aufenthaltsstatus und dem erhöhten Risiko extremer Ausbeutung gesehen. Auch in unserem Sample sind Fälle aufgenommen, die diesen Zusammenhang zeigen [siehe L1 Fallsammlung, F 1.1, F 1.7]. Im deutschen Recht ist aber keine Grenzüberschreitung mehr gegeben und auch kein Bezug auf Staatsangehörige. Auch freiwillig und legal eingereiste und in Deutschland bereits offiziell lebende Personen können, ebenso wie deutsche Staatsangehörige, Opfer von MH/A werden, wenn sie unter Anwendung verbotener Mittel in eine Ausbeutungssituation gebracht und dabei in ihrer Freiheit verletzt werden.

Das Sample mit einem Anteil von 96 Prozent an legalem Aufenthaltsstatus verweist darauf, dass die Bedeutung des aufenthaltsrechtlichen Status nicht überschätzt werden sollte. Auch wenn unser Sample wahrscheinlich eine Verzerrung zugunsten von legal eingereisten und sich aufhaltenden Migrantinnen und Migranten beinhaltet, weil diese sich eher an Unterstützungsinstanzen wenden können und auch detailliertere Angaben machen, so lässt sich doch ein weiterer Hinweis dafür anführen, warum nicht zu stark auf den Aufenthaltsstatus abzuheben ist: Nach Auskunft der FKS werden bei Arbeitsplatzkontrollen nur in ein bis zwei Prozent aller Fälle aufenthaltsrechtliche Verstöße festgestellt. Somit ist davon auszugehen, dass überprüfte ausländische Arbeitnehmende in der Regel aufenthaltsrechtlich angemeldet waren, wenngleich nicht immer korrekt. Das Bundeslabgebild weist aus, dass bei den Ermittlungsverfahren wegen § 232 StGB mindestens 20 Prozent der Betroffenen deutsche Staatsangehörige sind (wobei hier die Besonderheit der Altersschwelle eine Rolle spielt, [siehe L1 WP 3](#)). Weiterhin ist festzuhalten, dass mit den Erweiterungsrounds der Europäischen Union 2004 und 2006 die Staatsangehörigen der neuen Mitgliedsländer, die vor dem Beitritt als Drittstaatlerinnen und Drittstaatler wegen illegaler Einreise und Aufenthalt verfolgt wurden, inzwischen als EU-Bürgerinnen und -Bürger nicht mehr illegal aufhältig sind (auch wenn sie ohne Erlaubnis eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben). Der BKA-Lagebericht Menschenhandel verweist für den Bereich MH/S auf eine Zunahme der Deklaration von Selbstständigkeit:

„Die Strafverfolgungsbehörden sind zunehmend mit dem Phänomen der sich legal aufhaltenden, mit Steuernummer als selbstständige Dienstleisterinnen versehenen Prostituierten aus diesen beiden Staaten konfrontiert. Deren objektiv betrachtete Lage legt oftmals den Verdacht des Menschenhandels nahe, der strafrechtliche Nachweis ist aber aufgrund der fehlenden Personalbeweise schwierig zu führen.“ (BKA 2010:9)

In unserem Sample sind offiziell angemeldete Drittstaatlerinnen und Drittstaatler aufgenommen, die bei Botschaftsangehörigen oder als Werkvertragsarbeitnehmende offiziell angemeldet beschäftigt werden oder von Arbeitsvermittlern

zum Schein als Selbstständige angemeldet wurden. Trotz der offiziellen Registrierung gerieten Betroffene in Situationen, die sie verletzlich machten und ihre Handlungsfähigkeit einschränkten.

Nach internationalem Verständnis gilt auch Täuschung als unerlaubtes Mittel, um eine Person in eine Situation zu bringen, der sie ansonsten nicht freiwillig zugestimmt hätte. In diesem Sinne sind nicht nur in Deutschland arbeitende Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltstitel Betroffene extremer Arbeitsausbeutung. Auch Migrantinnen und Migranten, die mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, oder Personen, die zur Arbeitsaufnahme mit einer Arbeitserlaubnis oder als Selbstständige registriert einreisen, können unter Ausnutzung von Umgehungsmöglichkeiten (unzutreffende Deklaration von Selbstständigkeit, Teilzeitarbeit, Auslagerung von Verantwortung in Subunternehmerketten) zu ausbeuterischen Bedingungen beschäftigt werden bzw. sich beschäftigen lassen.

Dieser Sachverhalt erklärt, dass auch spezialisierte Migrationsberatungsstellen der Wohlfahrtsverbände im Zusammenhang mit ihren Angeboten der aufenthaltsrechtlichen oder allgemeinen muttersprachlichen Beratung Informationen und Hinweise von ihren Klientinnen und Klienten über ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse erhalten. Insbesondere in der BBGM-Studie wurden Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände identifiziert, die entsprechende Berichte geben konnten (Cyrus et al. 2010).

07 Zusammenfassung und Ausblick

Die Auswertung der erhobenen Informationen zeigt, dass eine Heterogenität der Erscheinungsformen extremer Ausbeutungsverhältnisse besteht. Daher ist es empfehlenswert, statt eines eindimensionalen Unterstützungsansatzes eine multidimensionale Kombination kleinteiliger und bereichsspezifischer angepasster Maßnahmen zu verfolgen [[siehe L2 WP 1](#)].

Die Aussagen der interviewten Expertinnen und Experten zeigen, dass ein Hauptproblem in der Identifizierung der Betroffenheit von MH/A und der Begründung eines Anfangsverdachts besteht, die die Voraussetzungen bilden, um Betroffenen die nach internationalem und nationalem

Rechtsverständnis zustehenden Unterstützungsleistungen zu gewähren. Aber selbst wenn Arbeitsausbeutung oder ein Anfangsverdacht von nicht staatlichen Stellen erkannt werden sollte, wird aufgrund der Vexierlogik des Menschenhandelskonzepts – wonach Betroffene als zu bestrafende Täter/innen behandelt werden, wenn der Verdacht auf MH/A nicht ausreicht – die formelle Feststellung und Meldung oft unterlassen.

Mit den Fragen nach der Strafbarkeit irregulärer Aufenthalte und unangemeldeter Beschäftigung sind Probleme aufgeworfen, die letztlich politisch zu entscheiden sind. Aber solange die Vexierlogik des Menschenhandelskonzeptes wirkt, werden Unterstützungsangebote konterkariert.

Schließlich ist auf die grundlegende Problematik des für das Delikt MH/A im deutschen Recht konstitutiven Kriteriums der Einschränkung der Willensfreiheit der Betroffenen hinzuweisen. Letztlich ist allein das Element des subjektiv als Einschränkung der Willensfreiheit empfundenen Einwirkens von Täterinnen/Tätern konstitutiv. Daher ist hier auch auf die schwierige Frage der Bestimmung dieses Kriteriums im praktischen Umgang mit möglichen Betroffenen von MH/A einzugehen.

Anhand der erhobenen Fallschilderungen wurde untersucht, inwieweit eine Unterwerfung unter Bedingungen, die nach ortsüblichen Vorstellungen objektiv als ausbeuterische Beschäftigung bewertet werden, eine Folge der Rahmenbedingungen der Verletzlichkeit darstellt – und inwieweit eine Reduzierung der Verletzlichkeit durch Unterstützungsangebote und die Änderung der Rahmenbedingungen eine Selbstidentifikation von Betroffenen von MH/A verbessert.

Die Faktoren der Verletzlichkeit sind im unterschiedlichen Ausmaß zu beeinflussen. Die strukturellen Faktoren entziehen sich, soweit die Diskrepanzen zwischen Herkunfts- und Zielländern angesprochen sind, einer kurzfristigen politischen Bearbeitung. Möglich wäre allerdings eine politische Bearbeitung der strukturellen Faktoren, soweit sie im Zielland zu verorten sind. Hier könnte man daran denken, den Bedarf an Arbeitskräften anzuerkennen und Möglichkeiten der Einreise für eine befristete oder dauerhafte Beschäftigung zu eröffnen. Es ist auch vorstellbar, die Ursachen des in den besonders betroffenen Branchen bestehenden Preiskampfes anzugehen und etwa durch Verbraucheraufklärung

auf die Dimension der sozialen Arbeitsbedingungen Einfluss zu nehmen (Soziallabel). Bei den rechtlichen Rahmenbedingungen im Zielland, die zur Verletzlichkeit beitragen, sind etwa Maßnahmen denkbar wie die bessere Information über Ansprüche und Möglichkeiten ihrer Durchsetzung, transparente Regeln des Zugangs zum Arbeitsmarkt, ein Verzicht auf Kriminalisierung ungenehmigter Aufenthalte⁵ (die seit der EU-Erweiterung tatsächlich nur einen kleinen Teil der Betroffenen betrifft, aber eine fatale Signalwirkung auf Migrantinnen/Migranten hat). Grundsätzlich wäre zu überlegen, den unangemeldeten Aufenthalt zu entkriminalisieren, um das Signal der rechtlichen Ausgrenzung zu vermeiden.

Zur Beeinflussung der Täterinnen/Täter könnte versucht werden, durch transparentere und stringenter Tatbestände das Risiko der Aufdeckung und Bestrafung zu erhöhen. So wäre es möglich, durch die Einführung eines Tatbestands Arbeitsausbeutung die Beweisbarkeit auf objektive Tatsachen zu beziehen. Dabei könnte man einen Grundtatbestand der Arbeitsausbeutung nach objektiven Kriterien einführen und beispielsweise unabhängig von der Zustimmung der Beschäftigten auferlegte ungünstigere Bedingungen als Ordnungswidrigkeit belegen und dann mit Qualifizierungen von Tatbestandsmerkmalen bis hin zu Lohnwucher und MH/A steigern [siehe L1 WP 3.2, Renzikowski 2010]. Weiterhin wäre zu überlegen, die vorhandenen Ausweichreaktionen/Schlupflöcher, etwa das Outsourcing von Verantwortlichkeit (Teubner 2001) zu schließen und Möglichkeiten der Vermögensabschöpfung effektiver zu gestalten.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen (Entkriminalisierung des Aufenthalts, Information, Unterstützung) würden die individuelle Verletzlichkeit verringern – denn die Beschäftigten könnten vor Kriminalisierung sicher sein, wären tendenziell informiert und handlungsfähiger. Durch die Aussicht, dass die Lohnforderungen tatsächlich erfüllt werden, kann der Anreiz erhöht werden, rechtliche Schritte einzuleiten. Die Einrichtung eines Fonds, der aus Bußgeldzahlungen für Arbeitsausbeutung gespeist würde, könnte dazu beitragen, dass ausgebeutete Arbeitnehmerinnen

5) Dazu auch der Vorschlag des Innenministers von Sachsen-Anhalt zur Entkriminalisierung des Aufenthaltsrechts, URL: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Integrationsportal/Dokumente/startseite/September/PM_MI_28.8.Tagung_hoevermann_beitrag.pdf

und Arbeitnehmer zumindest einen Teil ihrer Forderungen erhalten (es ist davon auszugehen, dass es mehr Fälle der Arbeitsausbeutung als der Ordnungswidrigkeit gibt, die den Fonds füttern könnten). Notwendig ist auch die Sicherstellung der arbeitsrechtlichen Beratung. Die Unterstützungsangebote sind geschlechtssensibel zu konzipieren. Zu berücksichtigen ist bei Initiativen zur Information und Beratung auch die genderspezifische Strukturierung der Arbeitsausbeutung, die in verschiedenen Branchen zu deutlich unterschiedlichem Unterstützungsbedarf führt. In Branchen wie dem Baugewerbe und der Fleisch verarbeitenden Industrie sind vor allem Männer betroffen, die oft in Gruppen angeworben und zu ungünstigeren Bedingungen als in vergleichbaren Arbeitsverhältnissen beschäftigt werden. In der Landwirtschaft werden sowohl Männer als auch Frauen in größeren Gruppen eingesetzt. Auch im Hotel- und Gaststättengewerbe sind sowohl Männer als auch Frauen, zum Beispiel als Spezialitätenköchinnen und -köche betroffen. In der Prostitution sind vor allem einzelne oder kleine Gruppen von Frauen betroffen. Und in privaten Haushalten sind vor allem einzeln beschäftigte Frauen betroffen.

Die Maßnahmen würden in ihrer Gesamtheit dazu beitragen, die Vexierlogik des Menschenhandelskonzepts aufzulösen und sie könnten Elemente zur Stärkung der konzeptionellen Tragfähigkeit der Unterstützungsstrukturen bilden, da so insgesamt die Anreize verringert würden, ausbeuterische Beschäftigung zu organisieren und aufzuerlegen.

08 Literatur

- Agustin, L. M. (2007):* Sex at the Margins: Migration, Labour Markets and the Rescue Industry. London and New York: Zed Books.
- Anderson, B. (2008):* Sex, slaves and stereotypes. *Global Networks* 8. pp. 367-71.
- Andrees, B./van der Linden, M. N. J. (2005):* Designing Trafficking Research from a Labour Market Perspective: The ILO Experience. *International Migration* 43. pp. 55 – 73.
- Andrees, B. (2008):* Forced Labour and Trafficking in Europe: how people are trapped in, live through and come out. ILO-WP 57, Geneva: ILO.
- Anti-Slavery International (2006):* Trafficking for Forced Labour in Europe. Report on a study in the UK, Ireland, the Czech Republic and Portugal. London: Anti Slavery International.
- Aronowitz, A. (2009):* Human Trafficking, Human Misery. *The Global Trade in Human Beings*. Westport: Praeger.
- Bales, K./Cornell, B. (2008):* Moderne Sklaverei. München: Kunstmann.
- Chapkis, W. (2003):* Trafficking in migration and the law: protecting innocents, punishing immigrants. *Gender and Society* 17. pp. 923ff.
- Cyrus, N. (2006):* Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Genf: ILO.
- Cyrus, N. (2007):* Soziale Unterstützung für Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter. Eine Aufgabe der Sozialen Arbeit in Deutschland. In: Soziale Arbeit und Transnationalität. Herausforderungen eines spannungsreichen Bezugs. In: Homfeldt, W./Schröer, C./Schweppe, (Hrsg.), Weinheim und München: Juventa 2008, pp. 81-96.
- Cyrus, N. (2008):* Mobilität im Verborgenen. Plurilokale Mobilitätspraxen illegal beschäftigter polnischer Haushaltsarbeiterinnen in Berlin. In: Hentges, G./Hinnenkamp, V./Zwengel, A. (Hrsg.), Migrations- und Integrationsforschung in der Diskussion. Biografie, Sprache und Bildung als zentrale Bezugspunkte. Wiesbaden: VS Verlag, pp. 171-201.
- Cyrus, N./Vogel, D. (2008):* Irreguläre Migration – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien. *Focus Migration*, Nr. 9. Hamburg: HWWI.
- Cyrus, N./Vogel, D./de Boer, K. (2010):* Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg – im Auftrag des Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Berlin.
- Dauvergne, C. (2008):* Making People Illegal. What Globalization Means for Migration and Law. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dettmeijer-Vermeulen, C. E. (2007):* Trafficking in Human Beings. Fifth Report of the Dutch National Rapporteur. The Hague: BNRM.
- Dettmeijer-Vermeulen, C. E. (2009):* Trafficking in Human Beings. Supplementary Figures. Seventh report of the Dutch National Rapporteur. The Hague: BNRM.

- Dowling, S./Moreton, K./Wright, L. (2007)*: Trafficking for the purposes of labour exploitation: a literature review. Home Office Online Report 10/07, London: Home Office.
- Follmar-Otto, P./Rabe, H. (2009)*: Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- GAATW (2007)*: Collateral Damage. The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World. Global Alliance Against Trafficking in Women. Bangkok: GAATW.
- Goodey, J. (2008)*: Human Trafficking: Sketchy data and policy responses. *Criminology and Justice* 8. pp. 421-42.
- Gozdziak, EM./Bump, MN. (2008)*: Data and Research on Human Trafficking: Bibliography of Research-Based Literature. Washington: Institute for the Study of International Migration.
- ILO (2005)*: Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement. Geneva: ILO.
- IOM (2008)*: World Migration 2008. Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. Geneva: IOM.
- ILO (2009)*: Die Kosten des Zwangs. Genf: ILO.
- ILO (2009a)*: Forced Labour and Human Trafficking – Casebook of Court Decisions. A Training Manual for Judges, Prosecutors and Legal Practitioners. Geneva: ILO.
- ILO (2010)*: International labour migration. A rights-based Approach, Geneva: ILO.
- Karakayali, S. (2008)*: Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld: transcript.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009)*: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JIKOM(2009) 136 endgültig, Brüssel.
- Morehouse, C. (2009)*: Combating Human Trafficking. Policy Gaps and Hidden Political Agendas in the USA and Germany. Wiesbaden: VS Verlag.
- ODIHR (2004)*: National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook. Vienna: OSCE.
- OSCE (2009)*: A Summary of Challenges on Addressing Human Trafficking for Labour Exploitation in the Agricultural Sector in the OSCE Region. Vienna: OSCE.
- Peter, A. (2006)*: Die Fleischmafia. Kriminelle Geschäfte mit Fleisch und Mensch. Berlin: Econ.
- PICUM (2005)*: Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers, Brussels: PICUM.
- Popova, D. (2010)*: Fragebogen für Fachberatungsstellen (FBS): Auswertung der Ergebnisse (Unv. Ms.). Berlin.
- Rerrich, MS. (2006)*: Die ganze Welt zu Hause. Cosmobile Putzfrauen in privaten Haushalten. Hamburg: Hamburger Edition.
- Roth, J. (2002)*: Ganz reale Verbrecher. Millionen, Macht und Auftragsmord. Hamburg: Europa Verlag.
- Rügemer, W. (2009)*: Arbeits(Un)Recht. Anklagen und Alternativen. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Scarpa, S. (2008)*: Trafficking in Human Beings: Modern Slavery. Oxford: Oxford University Press.
- Skinner, B. (2008)*: Menschenhandel. Sklaverei im 21. Jahrhundert. Bergisch Gladbach: Lübbe.
- Surtees, R. (2007)*: Listening to victims. Experience of identification, return and assistance in South-Eastern Europe. Vienna: ICMPD.
- Teubner, G. (2001)*: Das Recht hybrider Netzwerke. *HZR – Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, pp. 550-75.
- Thiéé, P. (2008)*: Menschen Handel – wie der Sexmarkt strafrechtlich reguliert wird. Berlin: Vereinigung Berliner Strafverteidiger.
- UNDP (2009)*: World Development Report. New York: UNDP.
- UNODC (2009)*: Global Report on Trafficking in Persons, Vienna: UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime).
- US State Department (2008)*: Trafficking in Persons Report. June 2008, Washington: US State Department.
- US State Department (2009)*: Trafficking in Persons Report. June 2009, Washington: US State Department.
- Wallraff, G. (2009)*: Aus der schönen neuen Welt. Expeditionen ins Landesinnere. Köln: Koepenheuer & Witsch.
- Witzel, A. (2000)*: Das problemzentrierte Interview. *FQS – Forum Qualitative Sozialforschung* 1.

Tab. 1: Anhang 1: Liste der interviewten Expertinnen und Experten

Nr.	Bundesland	Ort	Funktion	Institution	Interviewerin
1	Bayern	Regensburg	Beraterin	Diakonisches Werk	KD
2	Bayern	München	Beraterin	FBS	KD
3	Bayern	München	Beraterin	Freie Beratung	KD
4	Bayern	München	Berater/Aktivisten	Initiative Zivilcourage	KD
5	Bayern	Nürnberg	Regionalleiter	IG BAU	KD
6	Hessen	Frankfurt/Main	Berater/Aktivist	Flüchtlingscafé	KD
7	Hessen	Frankfurt/Main	Leiter	IG BAU / EVW	KD
8	Rheinland-Pfalz	Idar-Oberstein	Kommissarin	Kriminalinspektion	KD
9	Hessen	Frankfurt/Main	Berater	ev. Kirche Sozialdienst	KD
10	Hessen	Frankfurt/Main	Beraterin	LAIF	KD
11	Rheinland-Pfalz	Koblenz	Kommissarin	LKA	KD
12	Hamburg	Hamburg	Beraterinnen	FBS	KD
13	Hamburg	Hamburg	Beraterin	MigRar VerDi	NC
14	NRW	Bonn	Projektreferentin	Justitia & Pax	NC
15	NRW	Essen	Beraterin	FBS	DP
16	Niedersachsen	Hannover	Gewerkschaftssekretär	NGG	DP
17	Niedersachsen	Oldenburg	Gewerkschaftssekretär	NGG	DP
18	Bremen	Bremen	Aktivisten	BI	DP
19	Mecklenburg-Vorpommern	Schwerin	Beraterin	FBS	DP
20	NRW	Köln	Beraterin	Diakonie	DP
21	Niedersachsen	Oldenburg	Gewerkschaftssekretär	IG BAU	DP
22	NRW	Köln	Journalist	RJB	DP
23	Niedersachsen	Hannover	Beraterin	FBS	DP
24	Bremen	Bremen	Aktivist	Aktivist	DP

Tab. 2: Anhang 2: Sample mit den erfassten Fällen ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse

ID ¹⁾	QU ²⁾	Jahr ³⁾	Zahl der Gesch. ⁴⁾	Alter in Jahren ⁶⁾	m/w ⁷⁾	Staat ⁸⁾	Status ⁹⁾	Branche ¹¹⁾	Arbeitsverhältnis ¹⁰⁾		Ind. auf Zwang Gewalt ⁴⁾	Ind. auf ungünst. Bed. EX-1 ⁵⁾	PO ⁶⁾
				Persönliche Merkmale Geschädigter ⁵⁾					Dauer Monate ¹²⁾	Ver. Lohn ¹³⁾			
1	KD-1-3	SBR	2009	23	m	RUM	EUB	FVI	~11/?	1800/Mo	-	M, K, Ü	N
2	KD-2-2	KOK	2006/ 2007	18-22	w	LET	EUB	VWZ	1-2	nb	BEW	M, K	N
3	KD-3-1	MBR	2005	55	w	UKR	ILL	PHH	2	nb	-	K	N
4	KD-3-2	MBR	~2006-2007	~30	w	BOL	ILL	PHH	~6	kein Lohn	-	-	-
5	KD-4-1	BI (Bürgerin- itiative)	2007		m	TÜR	WEV	BAU	~12	4,00/Std.	GAD	K, Ü	N
6	KD-4-2	BI	2008	40	m	TÜR	WEV	BAU	~10	nb	GAD	K, Ü	N
7	KD-4-3	BI	2009	44	m	TÜR	WEV	BAU	?	4,50/Std.	GAD	K, Ü	N
8	KD-5-1	GEW	2008	42	m	RUM	EUB	BAU	4	10,40/Std.	-	K	N
9	KD-5-2	GEW	2006	15	m	5EUpst	EUB	BAU	6	10,40/Std.	-	M, K	N
10	KD-7-1	GEW	2009	~55	m	RUM	EUB	BAU	~3	10,70-12,85	-	M, K, Ü	N
11	KD-7-2	GEW	2006	~14	m	TÜR	WEV	BAU	~5	10,70-12,85	-	M, K, Ü	N
12	KD-7-3	GEW	2007	40-50	m	POL/RUM	EUB	BAU	~5	10,70-12,85	-	M, K, Ü	N
13	KD-10-1	MBR	2009/2010	~30	m	3-Staat	BRR	RH/BAU	3/3-4 Tage	8,40/Std./ 6,50/Std.	-	Ü	N
14	KD-10-2	MBR	2007/2008	~40	m	TIBET	GED	GST/GST	8/3	nb/1.600/M	- / GAW	K/K	N
15	KD-10-3	MBR	2009	22	m	RUS	ILL	BAU	einig. M.	nb	BEW	S	N
16	KD-11-1	POL	2009	30	w	KAS	ILL	PHH	108	kein Lohn	BEW, EIN, PE	-	J
17	NC-1-1	KOK	2009	25	w	Nigeria	ILL	DIE (Friseurin)	Ca.6	Schulden abarbeiten	PE, GAD, BEW	S, K, Ü,	J
18	NC-1-2	KOK, GEW	2007	Ca. 30	w	CHILE	ILL	PHH	39 (2005- 2008)	260 (Aupalf- Taschengeld)	(PE)	U, K	N – aber Ange- bot von PO
19	NC-1-3	KOK	2008	Ca 60	w	Bulgarien	EUB	PHH	2-3	500 €	PE	U	N
20	NC-1-4	KOK	2010	20	w	Türkei	ILL	PHH	3			M, K	N
21	NC1-5	KOK	2009	24	w	Peru	AUF	BOT	36	750		K (350 weniger)U	N
22	NC-2-1	GEW	2008	48	m	Serbien	ILL	PROD	8			K	N
23	DP-2-1	KOK	2007	37	w	PO	EUB	PHH	120 Monate/ 10 Jahre	KA	GAW, GAD, EIN, BEW	K	J
24	DP-2-2	KOK	2008	19-25	w	PO	EUB	PHH	3-6	KA	BEW	K	J
25	DP-7-1	KOK	2010	17 bzw. 20	w	Vietn.	ILL bzw. unbe- grenzte AG	PHH	5	KA	BEW	K	J

Anmerkungen zur Falltabelle

1. eindeutige Identifizierungskennziffer des Falls in Interview oder Urteil
2. Quelle: BI – Bürgerinitiative, GEW–Gewerkschaft, KOK–Fachberatungsstelle, Kripo–Kriminalpolizei, MBR–Migrantenberatungsstelle, RAW–Rechtsanwältin/Rechtsanwalt, SBR–Sozialberatungsstelle, UT–Gerichtsurteil
3. Jahr der Beendigung oder Aufdeckung des Beschäftigungsverhältnisses, das möglicherweise als Zwangsarbeit respektive MH/A einzustufen ist
4. Zahl der in einem einzelnen Fall betroffenen Personen (teilweise ungefähre Angaben oder Mindestangaben)
5. Persönliche Merkmale der Betroffenen
6. Alter: teilweise ungefähre Angaben
7. Geschlecht: m – männlich, w – weiblich
8. Staat: Staatsangehörigkeit der/des Betroffenen
9. Status: Aufenthaltsstatus der/des Betroffenen zum Zeitpunkt der Aufdeckung oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses: DUL – geduldet, WEV – Werkvertragsarbeitnehmende, EUB – EU-Bürgerinnen/Bürger aus den seit 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten, SPE – Aufenthaltsgenehmigung für Spezialitätenköchinnen/-köche, BEF – sonstige befristete Aufenthaltsgenehmigung, ILL – ohne Aufenthaltsstatus
10. Merkmale der Arbeitsverhältnisse
11. Branche/Angaben zum Beschäftigungsbereich: BAU – Bauindustrie und Bauhandwerk, LAW – Landwirtschaft, PHH – Privathaushalt, GST – Hotel und Gaststättengewerbe, FLE – Fleisch verarbeitende Industrie, VWZ – Verteilen von Werbung/ Zeitschriften, HW – Handwerk (ohne Bau)
12. Dauer: Dauer des Beschäftigungsverhältnisses in Monaten (teilweise ungefähre Angaben oder Mindestangaben)

Tab. 3: a) Abkürzungen für Branchen/Tätigkeitsbereiche

BAU	Bau
BS	Babysitting
DL	Dienstleistung
GA	Gartenarbeit
GR	Gebäudereinigung
GST	Gaststätte/Imbiss
HA	Hausmeister
HB	Hausangestellte Botschaft
PPH	Pflege Privathaushalt
PRO	Produktion
RH	Reinigung Hotel
RPH	Reinigung Privathaushalt
VER	Verkauf
VW	Verteilen von Werbezetteln
ZV	Zigarettenverkauf

13. Ver. Lohn: Informationen zur Höhe des vereinbarten Lohns
14. Indikatoren auf Gewalt und Zwang: Gewalt- oder Freiheitsberaubungsindikatoren (Gewaltanwendung oder -androhung, Einsperren, Bewachen, Passenzug)
15. Indikatoren auf ungünstigere Beschäftigungsbedingungen: Indikatoren für ungünstigere Beschäftigungsverhältnisse (Kein Lohn, nicht vereinbarte oder überhöhte Abzüge für Unterkunft oder Verpflegung, Überstunden unbezahlt)
16. PO: J – Polizei hat ermittelt, aber nicht notwendigerweise wegen MH/A, N – Polizei war nicht involviert

LOS 1 ›

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

L1 WP2

Verfahrensanalyse

L1 WP 2.1 *Claudia Kestermann, Petra Rump, Maria-Luise Busse*

› **Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung**

Heike Rabe, Simone Katter

L1 WP 2.2 › Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt

L1 WP 2.3 › Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Anette Schmidt

L1 WP 2.3.1 › Untersuchung des aufenthaltsrechtlichen Status Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.2 › Untersuchung der Alimentierung Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.3 › Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.4 › Untersuchung der Anwendbarkeit der gesetzlichen Unfallversicherung für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

83 >	1	Thema der Teilstudie
83 >	2	Einführung in den Gegenstandsbereich
86 >	3	Untersuchungsdesign
86 >	3.1	Operationalisierung der Fragestellung und Methodeninventar
87 >	3.2	Methodisches Vorgehen: Gewinnung der Stichprobe und Untersuchungsdurchführung
90 >	3.3	Beschreibung der Stichprobe
91 >	4	Darstellung der Ergebnisse: Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung aus Sicht der befragten Akteurinnen und Akteure
91 >	4.1	Perspektive der polizeilichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter
91 >	4.1.1	Anhaltspunkte für Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung
93 >	4.1.2	Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung
95 >	4.1.3	Schwierigkeiten im Ermittlungsverfahren und Erfahrungen der Zusammenarbeit
97 >	4.1.4	Weiterbildungserfahrungen und Weiterbildungsbedarfe
99 >	4.1.5	Bedeutsame polizeiliche Maßnahmen und besondere Bedarfe
101 >	4.1.6	Einschätzungen zur Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen
102 >	4.2	Erkenntnisse aus dem Workshop mit Expertinnen und Experten
103 >	4.2.1	Wesentliche Themenfelder der Auftaktdiskussion
104 >	4.2.2	Workshop: Straftatbestand
105 >	4.2.3	Workshop: Opfererkennung
107 >	4.2.4	Workshop: Möglichkeiten der Kooperation
108 >	4.3	Sichtweisen aus Staatsanwaltschaften und Gerichten
108 >	4.3.1	Erkenntnisse aus der Fallbearbeitung und Probleme der Beweissicherung
110 >	4.3.2	Anregungen zur Verfahrensoptimierung und zum Umgang mit Geschädigten
114 >	4.3.3	Einschätzung der Bedeutung und Anwendbarkeit des § 233 StGB
115 >	5	Integrative Betrachtung ausgewählter Befunde
115 >	5.1	Methodenkritische Anmerkungen
116 >	5.2	Ergebnisebene: Verfahrenshäufigkeit und Verfahrensausgang
117 >	5.3	Prozessebene: Fallbearbeitung und Bedeutsamkeit von Maßnahmen im Ermittlungs- und Strafverfahren
117 >	5.3.1	Opfererkennung, Verfahrensgenerierung und Kontrollmaßnahmen
117 >	5.3.2	Aussagebereitschaft, Opferschutz und Aufenthaltsmöglichkeiten
118 >	5.3.3	Verdeckte Ermittlungen, Rechtshilfe und Gewinnabschöpfung
119 >	5.4	Strukturebene: Rahmenbedingungen, Ressourcen und Kooperationen
120 >	5.5	Gesetzeslage: Der Straftatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft
121 >	6	Abschließende Bemerkungen
121 >	7	Literatur

L1 WP 2.1 | Claudia Kestermann, Petra Rump, Maria-Luise Busse *Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung*

01 Thema der Teilstudie

Die Untersuchung polizeilicher und strafrechtlicher Verfahren soll – im Sinne der Ausschreibung – sowohl eine Bestandsaufnahme, welche „*valide Aussagen über den Ist-Zustand*“ ermöglicht, als auch eine Bedarfsanalyse, die rechtliche und tatsächliche Ansatzpunkte „*zur Weiterentwicklung politischer, rechtlicher und opferschützender Strukturen*“ aufzeigt, anstreben. Vor dem Hintergrund der aktuell defizitären Befundlage in diesem Kontext und des beschriebenen Erkenntnisinteresses ist eine Analyse nicht nur zugänglicher schriftlicher Informationen über Menschenhandelsverfahren angezeigt, sondern gewinnt zudem die Einbindung der handelnden Akteurinnen und Akteure bei Polizei und Justiz eine zentrale Bedeutung.

Der besondere Nutzen der geplanten Untersuchung für die Praxis wird primär in folgenden Aspekten gesehen:

- Gewinnung von Basisinformationen zur Entwicklung weiterführender Analysen zu spezifischen Fallkonstellationen beim Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung
- Bereitstellung von Erkenntnissen über die Rahmenbedingungen

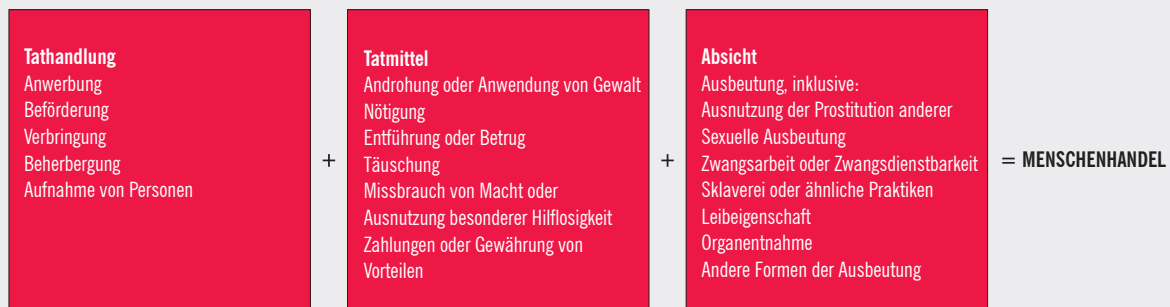
- Erhebung spezifischer Aus- und Fortbildungsbedarfe
- Identifizierung von Ansatzpunkten zur Optimierung von Verfahrensabläufen
- Ableitung opferzentrierter Maßnahmen und weiterer Handlungsempfehlungen

Der dargestellte Untersuchungsansatz verfolgt also letztlich das Ziel, empirisch fundiertes Wissen und Verständnis für das Handeln der Strafverfolgungsbehörden zu erreichen und daraus Implikationen zur Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung sowie zum Opferschutz zu erarbeiten.

02 Einführung in den Gegenstandsbereich

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm am 15.11.2000 das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, an. Am 12.12.2000 tritt Deutschland dem Protokoll bei und am 29.09.2003 tritt

Abb. 1:



(Art. 3a Palermo-Protokoll: „Trafficking in Persons“, Übersetzung nach BKA, 2009a, S. 21)

es in Kraft (Herz 2005). Die Definition im Art. 3a des sogenannten Palermo-Protokolls enthält die erste international rechtsverbindliche Definition von Menschenhandel (Herz 2005, Garcia-Schmidt 2008, Koopman-Aleksin 2007):

Menschenhandel „bezeichnet die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen 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. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen.“ (EU 2006)

Der Art. 3a besteht folglich aus drei Elementen – der Tathandlung, dem Tatmittel und der Absicht (Herz 2005) –, die in der oben stehenden Abbildung in ihren wesentlichen Kernelementen überblicksartig dargestellt sind. [siehe Abb. 1, S. 84]

Die Erschaffung einer international rechtsverbindlichen Definition von Menschenhandel, die es in nationales Recht umzusetzen gilt, ist die größte Errungenschaft des Palermo-Protokolls (Herz 2005, Koopmann-Aleksin 2007, Garcia Schmidt, 2008). Durch sie wird ein einheitliches strafrechtliches Vorgehen gegen den Menschenhandel auf internationaler Ebene ermöglicht (Koopmann-Aleksin 2007). Während den Vertragsstaaten die Pflicht auferlegt wurde, Menschenhandel im Sinne des Art. 3a unter Strafe zu stellen, liegt es aber in ihrem Ermessen,

die menschen- und opferschutzrechtlichen Aspekte zu berücksichtigen oder Kooperationen zu fördern, sodass in diesen Punkten des Palermo-Protokolls die fehlende Verbindlichkeit kritisiert wird (Herz 2005, Koopmann-Aleksin 2007). Die umfassende Definition von Menschenhandel, auch unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsausbeutung, und die Verpflichtung Deutschlands als Vertragspartner zur Umsetzung in nationales Recht führten mit dazu, dass Deutschland 2005 mit dem § 233 StGB Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft unter Strafe stellte (Follmar-Otto & Rabe 2009).

Mit dem 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 19.02.2005 wurden in Deutschland die Anforderungen des Palermo-Protokolls sowie des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 19.07.2002 in Form der §§ 232 und 233 StGB anstelle der §§ 180b, 181 a.F. StGB umgesetzt (Koopmann-Aleksin 2007). Die Änderung des Strafgesetzes führte damit zu einer Erweiterung, indem es nun auch die Ausbeutung der Arbeitskraft unter Strafe stellt (Herz 2005).

Auf eine differenzierte Darstellung und Diskussion des § 233 StGB wird an dieser Stelle verzichtet und auf den Beitrag von Renzikowski verwiesen [siehe L1 WP 3.2], dies gilt ebenso für die Phänomenologie bzw. Falldarstellungen, auf die von Cyrus et al. bereits eingegangen wurde [siehe L1 Fallsammlung].

Seit Einführung der §§ 232 und 233 StGB im Jahr 2005 hat das Bundeskriminalamt vier Lagebilder zum Menschenhandel herausgegeben, welche Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik bezüglich dieser Straftatbestände berücksichtigen. Es ist festzustellen, dass es in dieser Zeit für Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsaus-

beutung nur geringe Fall- und Opferzahlen gibt. Die Erfassung der Daten findet seit 2006 statt, in diesem Jahr waren N=78 Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zu verzeichnen, im Jahre 2007 waren es N=92, 2008 lediglich N=27 Fälle und N=24 im Jahre 2009 (BKA, 2007, 2008, 2009, 2010).

Einen Überblick über die bekannt gewordenen bzw. polizeilich registrierten Fälle der vergangenen Jahre liefert die folgende Tabelle (k. A. = keine Angabe). [siehe Tab. 1, S. 86]

Der Differenzierungsgrad der Informationen sinkt nachvollziehbarerweise mit den abnehmenden Fallzahlen. Der Rückgang der registrierten Fälle im polizeilichen Hellfeld kann unterschiedliche Gründe haben wie beispielsweise eine geänderte Dokumentationspraxis. Im Lagebericht für das Jahr 2007 wurde bereits vom BKA darauf hingewiesen, dass die Dunkelziffer weit höher liegen dürfte (BKA 2008). *„Eine abschließende Bewertung des Deliktsbereichs ist in Anbetracht der wenigen in der PKS registrierten Fälle [...] weiterhin nur bedingt möglich“*, konstatiert somit das Bundeskriminalamt nach den Erkenntnissen aus den Jahren 2006 und 2007 (BKA 2008:12), gleichwohl wird angenommen, dass diese Delikte vorwiegend im Gaststättengewerbe oder in privaten Haushalten verübt würden (BKA 2008). Aussagen über die Auftretenshäufigkeit, die Anzahl von Tatverdächtigen oder Geschädigten, deren Herkunft, die betroffenen Wirtschaftsbereiche oder Annahmen über das Ausmaß des Dunkelfelds können aus den vorliegenden Daten nicht abgeleitet werden. Dies stellt auch das Bundeskriminalamt in seinem 2010 veröffentlichten Bundeslagebild zum Menschenhandel fest: *„Seit dem Gesetz zur 37. Strafrechtsänderung liegen bei den Staatsanwaltschaften, Gerichten sowie den Polizeibehörden nur geringe Erfahrungswerte vor, sodass Aussagen hinsichtlich des Ausmaßes des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft nach wie vor nicht belastbar sind“* (BKA 2010:11).

Bezüglich des Verfahrensverlaufs bzw. der juristischen Erledigungspraxis von Straftatbeständen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft nach § 233 StGB liegen bisher keine empirischen Untersuchungen vor. Jedoch zeigt die folgende Tabelle, inwiefern die Gerichte mit Fällen des § 233 StGB befasst sind beziehungsweise waren. Die Angaben beruhen auf Daten aus der Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat) über die Berichtsjahre 2006-2008. [siehe Tab. 2, S. 86.]

Die Strafverfolgungsstatistik und die Polizeiliche Kriminalstatistik lassen sich unter anderem deswegen nicht unmittelbar aufeinander beziehen, da die registrierten Tatverdächtigen (PKS) bzw. Abgeurteilten (StVerfStat) im selben Erhebungsjahr insofern variieren, als dass sie – durch die Dauer des Verfahrens – eventuell zu verschiedenen Zeitpunkten erfasst werden.

Über die Berichtsjahre 2006-2008 wurden insgesamt 56 Personen abgeurteilt, davon 26 nach dem Jugendgerichtsgesetz (JGG). Insgesamt 18 Verfahren wurden durch eine Einstellung oder einen Freispruch abgeschlossen. [siehe Tab. 3, S. 86]

Von den 35 Verurteilungen wurde in 21 Fällen eine stationäre Sanktion ausgesprochen, Freiheits- oder Jugendstrafe in 18 Fällen sowie Jugendarrest in 4 Fällen. In den übrigen Fällen erfolgte eine Verurteilung zu einer Geldstrafe (8 Fälle nach allgemeinem Strafrecht) oder es wurden Auflagen oder Verwarnungen erteilt (6 Fälle nach Jugendstrafrecht).

Allerdings muss konstatiert werden, dass die aktuell vorliegenden Daten nicht belastbar sind, da bislang nur marginale Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden mit diesem Straftatbestand vorliegen, und dass somit auf jegliche weitgreifende Interpretation zu verzichten ist.

Gerechtfertigt erscheint zum jetzigen Zeitpunkt lediglich die Annahme, dass in diesem Deliktsbereich von einem relativ hohen Dunkelfeld auszugehen ist, etwa aufgrund der spezifischen Situation der Geschädigten wie einer möglichen Zwangslage oder auslandsspezifischen Hilflosigkeit, die negativ auf die Anzeigebereitschaft wirken, oder aufgrund geringer Kontrollmöglichkeiten in betroffenen Wirtschaftsbereichen, um nur einige Einflussfaktoren zu nennen.

Folgt man dem Ergebnis einer Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aus dem Jahre 2008, so unterstreicht dies die Annahme hoher Viktimisierungsraten. Eine vorsichtige Schätzung der ILO ergab, dass weltweit zu jedem Zeitpunkt 2,4 Millionen Menschen Opfer von Menschenhandel sind. Es wird angenommen, dass es sich bei 32% dieser Opfer – also 768.000 Menschen – um Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung handelte, und dass weitere 25 Prozent – 600.000 Menschen – sowohl Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung als auch zum Zweck sexueller Ausbeutung wurden (ILO 2008).

Tab. 1:

Jahr	Fälle	Tatverdächtige	Anteil männl. TV	Anteil nicht dt. TV	Geschädigte	Anteil männl. GE	Bekantschaft zw. TV / GE
2006	83	101	36%	55%	83	73%	50%
2007	92	71	56%	59%	101	39%	k.A.
2008	27	k.A.	k.A.	k.A.	96	57%	k.A.
2009	24	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

(Daten aus BKA, Menschenhandel – Bundeslagebild 2010, 2009, 2008, 2007)

Tab. 2: § 233 StGB – Abgeurteilte

Jahr	gesamt	Nach allgemeinem Strafrecht			nach Jugendgerichtsgesetz	
		verurteilt	Einstellung	Freispruch	verurteilt	Verfahrenseinstellung
2008	25	9	7	1	7	1
2007	13	6	4	1	2	0
2006	18	7	4	1	4	2
gesamt	56	22	15	3	13	3

(Statistisches Bundesamt, 2009, 2007)

Tab. 3: § 233 StGB – Verurteilte

Jahr	gesamt	Nach allgemeinem Strafrecht			nach Jugendstrafrecht		
		Freiheitsstrafe	Geldstrafe	Jugendstrafe	Jugendarrest	Auflagen	Verwarnung
2008	16	6	3	2	2	3	2
2007	8	3	3	-	1	1	-
2006	11	5	2	1	1	2	1
gesamt	35	14	8	3	4	6	3

(Anm.: Auflagen und Verwarnungen können auch gemeinsam ausgesprochen werden; Statistisches Bundesamt, 2009, 2007)

03 Untersuchungsdesign

Die empirische Umsetzung der skizzierten Teilstudie war vor dem Hintergrund der zeitlichen Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Restriktionen in der Methodenwahl zu planen. Eine Bestandsaufnahme im Hinblick auf einschlägige polizeiliche und strafrechtliche Verfahren legt eine differenzierte Aktenanalyse abgeschlossener Strafverfahren nahe. Die Durchführung einer umfänglichen Aktenanalyse war im Rahmen der äußerst kurzen Projektlaufzeit bei gleichzeitiger Komplexität von Menschenhandelsverfahren von vorneherein ausgeschlossen.

Mit Blick auf das Erkenntnis- und Nutzungsinteresse war somit ein methodisches Prozedere zu wählen, das die zentralen handelnden Akteurinnen und Akteure in den Mittelpunkt

stellt und gleichzeitig alle zugänglichen Informationen über Menschenhandelsverfahren zum Zweck der Arbeitsausbeutung berücksichtigt. Bei der gewählten methodischen Vorgehensweise, die sich im Hinblick auf die Untersuchungsziele anbietet, liegt es nahe, sich am Qualitätskonzept von Donabedian (1966) anzulehnen und im Rahmen der Studie zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu unterscheiden.

03.1 Operationalisierung der Fragestellung und Methodeninventar

Ausgehend vom Qualitätskonzept von Donabedian (1966) wird im Rahmen der Untersuchung unterschieden zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität, die auf jeweils unterschiedliche Aspekte der polizeilichen Sachbearbeitung und der Strafverfolgungspraxis reflektieren. [siehe Abb. 2, S. 87]

Strukturqualität

Unter Strukturqualität sind all jene Parameter zu subsumieren, die sich auf die strukturellen und längerfristigen Rahmenbedingungen und Ressourcen beziehen, die für die Erbringung einer Leistung erforderlich sind. In Bezug auf den zu betrachtenden polizeilichen und justiziellen Kontext sind hier insbesondere folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Institutionelle Rahmenbedingungen: Institutionelle Besonderheiten beeinflussen das konkrete Handeln der/des einzelnen Polizeivollzugsbediensteten sowie der Staatsanwaltschaft oder Richterinnen und Richter. Im Zusammenhang mit der Bearbeitung komplexer Verfahren kommt der Organisationsstruktur eine maßgebliche Bedeutung für die Fallbearbeitung zu.
- Persönlichen und fachlichen Voraussetzungen wird in Qualitätssicherungsdiskussionen eine entscheidende Rolle für berufliche Leistungen zugeschrieben, wobei Qualifikation und Eignung auf der Individualebene Schlüsselfaktoren darstellen (Greuel 2002). Zur Kontrolle interindividueller Unterschiede ist insofern der aktuelle Aus- und Weiterbildungsstatus zu erheben, wobei primär auf Selbstberichtsdaten zu selbst attribuerter Qualifikation und subjektiv empfundenen Ausbildungsdefiziten abgehoben werden soll.
- Versorgungs- und Infrastruktur: Im Kontext von Menschenhandelsverfahren stellen interdisziplinäre Netzwerke, die Verfügbarkeit von Dolmetscherinnen und Dolmetschern sowie das Vorhandensein angemessener psychosozialer Beratungs- und Betreuungsangebote einen wesentlichen Faktor für die Wirksamkeit des Handelns von Strafverfolgungsbehörden als auch präventiver Maßnahmen dar.

Prozessqualität

Demgegenüber geht es bei der Prozessqualität um Inhalt und Güte des konkreten Handelns, also um konkret umgesetzte Maßnahmen. Neben spezifischen Maßnahmen in der Bearbeitung von Menschenhandelsfällen aufseiten der Strafverfolgungsbehörden sind zudem die Besonderheiten dieser Verfahren, das polizeiliche Handeln in ausgewählten Fällen und rechtliche wie tatsächliche Unterstützungsbedarfe wesentlich.

Abb. 2:



Ergebnisqualität

Die Ergebnisqualität bezieht sich schließlich auf das Ergebnis des konkreten Handelns im Einzelfall. Hier sollen primär quantitative Parameter im Hinblick auf die justizielle Erledigungspraxis erfasst werden, insbesondere

1. Frequenz – In wie vielen Fällen wurden Ermittlungsverfahren eingeleitet und Strafverfahren durchgeführt?
2. Resultat – Wie hoch ist der Anteil der Fälle, in denen es zu Verurteilungen kam?
3. Varianz – Inwieweit ergibt sich eine quantitative Veränderung der Verfahrenshäufigkeit seit Einführung des § 233 StGB?

Qualitative Daten sollen insbesondere im Hinblick auf die Selektivität von Verfahren erhoben werden: Lassen sich spezifische Fallkonstellationen identifizieren, die überzufällig häufig zur Einleitung von Strafverfahren führen?

Die Untersuchung ist als multimethodale Erhebung angelegt, um die Perspektiven unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure einzubeziehen und somit eine Erhöhung der Ergebnisvalidität zu erreichen. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Datenerhebungsmethoden. [siehe Tab. 4, S. 88]

Die Entwicklung der Erhebungsinstrumente erfolgte zunächst aus kriminologischer, kriminalistischer und kriminalpsychologischer Perspektive. Insbesondere der Fragebogen für die kriminalpolizeilichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter wurde im interdisziplinären Diskurs abgestimmt.^{1]}

03.2 Methodisches Vorgehen: Gewinnung der Stichprobe und Untersuchungsdurchführung

Änderungen des beschriebenen Untersuchungsdesigns waren durch die partizipativen

1] An dieser Stelle möchten die Verfasserinnen dem BKA und namentlich EKHK Heidemarie Rall für ihre Unterstützung danken.

Tab. 4: Übersicht über ausgewählte Fragestellungen, Qualitätsebene und Erhebungsmethoden

Methode	Ausgewählte Fragestellungen	Ebene
Standardisierte schriftliche Befragung von Sachbearbeitern / Sachbearbeiterinnen	Welche institutionellen Rahmenbedingungen liegen vor (Organisationsstrukturen, Ressourcen)? Über welche fachlichen Voraussetzungen verfügen die Akteure? Welche Weiterbildungsbedarfe gibt es?	Strukturqualität
	Welche polizeilichen Maßnahmen sind wesentlich? Wo werden Bedarfe gesehen?	Prozessqualität
	Wie hoch ist das Fallaufkommen und in welchen Wirtschaftsbereichen wird vorrangig ermittelt?	Ergebnisqualität
Expertenworkshop / Gruppendiskussion mit Sachbearbeitenden, Sachgebietsleitenden sowie Vertreterinnen und Vertretern der Finanzkontrolle Schwarzarbeit	Welche Bedeutung wird den personellen und fachlichen Ressourcen zugeschrieben? Welche Erfahrungen und Optimierungsmöglichkeiten werden im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen Stellen (Behörden, NGOs) formuliert?	Strukturqualität
	Welche ermittlungstaktischen Schwierigkeiten gibt es in diesen Verfahren – insbesondere im Hinblick auf die Verfahrensgenerierung? Welche rechtlichen und tatsächlichen Bedarfe werden diskutiert?	Prozessqualität
	Welche Einflüsse werden im Hinblick auf den Verfahrensausgang wirksam? Gibt es besondere Fallkonstellationen?	Ergebnisqualität
Leitfadengestützte Interviews mit Staatsanwältinnen, Staatsanwälten sowie Richterinnen und Richtern	Welche institutionellen Rahmenbedingungen und persönlichen Erfahrungen liegen vor?	Strukturqualität
	Welche Schwierigkeiten in der Beweis- und Prozessführung sind identifizierbar? Welche Schwierigkeiten und Optimierungsmöglichkeiten werden im Verfahren gesehen?	Prozessqualität
	Lassen sich Fallkonstellationen oder Strukturen identifizieren? Was sind die hauptsächlichen Gründe für Verfahrenseinstellungen oder für Verurteilungen?	Ergebnisqualität

Prozesse im Gesamtprojekt durchaus vorgesehen. Durch die enge Kooperation und Abstimmung im Gesamtprojekt (Projektkoordination und andere Projektbeteiligte) konnten die geplanten Maßnahmen und konkreten Zielsetzungen im Diskussionsprozess modifiziert werden. Hinzu kommt, dass der Einführung neuer Programme wie auch gesetzlicher Änderungen bzw. Neuerungen und deren Umsetzung ein Prozesscharakter innewohnt, welcher eine Anpassung von Maßnahmen und Untersuchungsinhalten im Verlauf der Studie wahrscheinlich machte.

Befragung polizeilicher Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter

Ziel der Untersuchung ist eine Bestandsaufnahme über Häufigkeit, Vorkommensweise und Entwicklung des Deliktsbereichs sowie eine Bedarfsanalyse im Hinblick auf rechtliche und tatsächliche Bereiche, auf Unterstützungsstrukturen für Opfer und auf Fortbildungsinteressen von Polizeibeamtinnen und -beamten. Zur Befragung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bedurfte es der behördlichen Zustimmung, die durch die Unterstützung des Bundeskriminalamts sowie Begleitbriefe vom BMI und BMJ erleichtert werden sollte. Durch die Steuerung der Anfragen über das BKA an die LKÄ sollte das Verfahren beschleunigt und die

Bereitschaft der LKÄ erhöht werden, die Befragung zu unterstützen und ihre Beamtinnen und Beamten zu informieren.

Vor dem Hintergrund, dass Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlichen Fachkommissariaten bearbeitet werden, erschien es sinnvoll, nicht nur diejenigen zu adressieren, die sich konkret mit Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung befassen, sondern alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter anzusprechen, die in folgenden Deliktsbereichen tätig sind: Wirtschaftskriminalität, Organisierte Kriminalität, Schleusungs- und Ausländerkriminalität, Arbeitsmarktdelikte, Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung.

Die standardisierte schriftliche Befragung wurde aus forschungswirtschaftlichen und datenschutzrechtlichen Gründen zunächst als sogenannte Online-Befragung angelegt (SPSS-Befragungsmo-
dul im Internet). Dies bedeutet, dass die zu befragenden Personen einen elektronischen Verweis („Link“) per E-Mail erhalten. Wird der Link ausgeführt, so gelangen sie zu dem auf der entsprechenden Seite hinterlegten Fragebogen, der direkt online ausfüllbar ist. Durch dieses Verfahren sollte gewährleistet werden, dass (a) polizeiliche Ressourcen minimal beansprucht

werden und (b) die an der Befragung Teilnehmenden persönlich nicht identifizierbar sind.

Da in einigen Dienststellen der Zugang zu internetfähigen Rechnern beschränkt war oder eine Teilnahme über den Online-Fragebogen nicht erwünscht war, wurde zusätzlich die Teilnahme mittels einer Printversion ermöglicht.

Die Bekanntmachung der Befragung und die Gewinnung teilnahmebereiter Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erfolgte in einem zweistufigen Vorgehen: Im ersten Schritt wurden bei der Bund-Länder-Arbeitstagung zum Thema „*Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung*“ (siehe Expertinnen-/Expertenworkshop) alle Anwesenden über eine bevorstehende schriftliche Befragung zu diesem Thema informiert. Nachfolgend wurde neben einer schriftlichen Information der entsprechende Verweis auf den Fragebogen an die Behördenleitungen der Landeskriminalämter über das BKA versandt.

Der Erhebungszeitraum erstreckte sich über insgesamt einen Monat und gliederte sich in zwei Phasen: die Ersterhebung sowie eine Nacherhebung (mit Übermittlung der paper-pencil-Version).

Wegen der begrenzten Zeit für die Erhebung der Daten und insbesondere wegen der sehr geringen Verfahrenszahlen war – zum einen aufgrund behördeninterner Abläufe, zum anderen aus Motivationsgründen – damit zu rechnen, dass eine geringe Beteiligung erreicht würde. Somit bestand das Ziel a priori nicht darin, eine repräsentative Stichprobe zu gewinnen, sondern vielmehr, eine Stichprobenzusammensetzung zu erreichen, die geeignet erscheint, „*relevante Handlungsmuster*“ (Lamnek 1993) abzubilden.

Workshop mit Expertinnen und Experten

Ziel des Expertinnen-/Expertenworkshops war die Gewinnung von Erkenntnissen über Auftretenshäufigkeit, Phänomenologie und Entwicklung des Deliktsbereichs sowie die Diskussion über rechtliche und tatsächliche Bedarfe, Problemstellungen in der Anwendbarkeit und Fortbildungserfordernisse von Polizeibeamtinnen und -beamten. Durch diese Gruppendiskussion (im weiteren methodischen Sinne) sollten wesentliche Erkenntnisse über die Erfahrungen der Teilnehmenden, ihre beruflichen Rahmenbedingungen, ermittlungstaktische Probleme sowie für geeignet erachtete polizeiliche Maßnahmen oder opferschutzorientierte Vorstellungen diskutiert und transportiert werden. An dem Workshop soll-

ten Sachgebietsleitende bzw. Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter aus den Polizeibehörden aller Bundesländer sowie Vertreterinnen oder Vertreter der Finanzkontrolle Schwarzarbeit teilnehmen.

Das Bundeskriminalamt plante für Februar 2010 eine zweitägige bundesweite Arbeitstagung zum Thema „*Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft*“. Da für diese Tagung genau jener Personenkreis angesprochen wurde, der auch die Zielgruppe des geplanten Workshops darstellte, wurde mit den Verantwortlichen im BKA über eine Integration des Workshops in den Tagungsablauf diskutiert. Die Unterstützung seitens des BKA ermöglichte eine Teilnahme des Forschungsteams an der „*Bund-Länder-Arbeitstagung*“.

Im Rahmen der Tagung wurde zunächst eine allgemeine Diskussionsrunde moderiert, in der der Ausgangspunkt die Bedeutung des § 233 StGB aus Sicht der einzelnen Teilnehmenden war. In der Diskussion sollten die Teilnehmenden angeregt werden, ihre Einstellungen und Haltungen zum Thema „*Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung*“ sowie etwaige Kritikpunkte oder Wünsche zu formulieren. Gleichzeitig sollte damit eine bestimmte Offenheit für die später folgenden themenzentrierten Arbeitsgruppen erreicht werden. Die Arbeitsgruppen wurden jeweils von einer Vertreterin oder einem Vertreter des BKA moderiert.

Interviews mit Personen aus Staatsanwaltschaften und Gerichten

Das Ziel der leitfadengestützten Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Justiz bestand darin, weitere Erkenntnisse zu Bedeutung und Vorkommensweise des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sowie zu Erfahrungen und Einschätzungen im Hinblick auf den Straftatbestand und Verfahrens Besonderheiten zu gewinnen.

Für die Interviews sollten zunächst ausschließlich Personen gewonnen werden, die in der Vergangenheit an einem Urteil zum Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft als Staatsanwältin oder Staatsanwalt, als Richterin oder Richter mitgewirkt hatten, um deren Erfahrungen in Verbindung mit den ergangenen Urteilen betrachten zu können. Vor dem Hintergrund, dass dem Forschungsteam nur wenige Urteile bekannt waren, war auch die Zielgruppe beschränkt. Darüber hinaus gestaltete sich die Kontaktaufnahme

Tab. 5:

Dienstertahrung in Jahren	Vorrangig bearbeitete Deliktsbereiche (Angabe in Klammern bezieht sich auf die SB, die wegen Menschenhandel/Arbeitsausbeutung selbst ermitteln)				
	Häufigkeit	Gültige Prozent		Häufigkeit	Gültige Prozent
< 15 Jahre	8	15,7	Organisierte Kriminalität	14 (6)	28
16-30 Jahre	23	45,1	Menschenhandel / sex. Ausbeutung	10 (6)	20
> 30 Jahre	20	39,2	Sexualdelikte (u. a. Deliktsbereiche)	7 (6)	14
			Ausländerrecht, Schleusungskriminalität, Urkundenfälschung, Arbeitsmarktdelikte	7 (5)	14
			Wirtschaftskriminalität	6 (1)	12
			Rauschgiftkriminalität	4 (0)	8
			Sonstige	2 (2)	4
gesamt	51	100,0	gesamt	50 (26)	100
			missing	1 (0)	

zu den jeweils Beteiligten als herausfordernd: Teilweise waren Personen bereits im Ruhestand oder hatten das Verfahren als Amtsanwältinnen/Amtsanwälte begleitet und waren nunmehr als Staatsanwältinnen/Staatsanwälte in anderen Gerichten eingebunden, teilweise mussten Termine aufgrund von Erkrankungen, aktueller Verfahren und damit einhergehender Sitzungen kurzfristig abgesagt oder verschoben werden.

Grundlegend jedoch für eine Abweichung von der ursprünglich geplanten Gewinnung von Personen mit Verhandlungserfahrungen in diesem Deliktsbereich war das Problem der Anonymisierung, wenn diese wenigen Personen mit konkreten Fällen in Verbindung gebracht worden wären. Infolgedessen sollte nun eine Gruppe von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie Richterinnen und Richtern interviewt werden, in der Personen mit Erfahrungen in der konkreten Fallbearbeitung ebenso vertreten waren wie auch Personen, die, ohne bisher einen solchen Fall verhandelt zu haben, für diesen Deliktsbereich zuständig sind.

Die Interviews wurden als Einzelinterviews durchgeführt und es erfolgte eine vollständige Transkription der Tonbandaufnahmen. Die schriftlichen Protokolle wurden nach den Prinzipien der systematischen Inhaltsanalyse nach Mayring (Mayring 1995, 1996) ausgewertet.

03.3 Beschreibung der Stichprobe

Teilnehmende Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter

Nach Abschluss der Erhebungsphase lagen 54 Fragebögen vor, von denen drei ausgeschlossen

wurden, da weniger als 20 Prozent der Fragen beantwortet worden waren. Insgesamt haben sich N=51 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter an der Befragung beteiligt, davon waren n=43 männlich (84.3%).²

Die Teilnehmenden kamen aus folgenden neun Bundesländern: Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. N=45 Befragte (88.2%) sind bei der Kriminalpolizei, die verbleibenden N=6 Personen (11.8%) bei einem Landeskriminalamt beschäftigt. Ob aus den anderen Bundesländern keine Person zur Teilnahme bereit war oder ob der Fragebogen nicht an den infrage kommenden Teilnehmerkreis weitergeleitet wurde (beispielsweise aufgrund fehlender behördeninterner Zustimmung oder zeitlicher Verzögerung), kann nicht beantwortet werden.

Im Hinblick auf die Dienstjahre der Befragten zeigt sich, dass der größte Teil über langjährige Erfahrungen in der polizeilichen Arbeit verfügt. Einen Überblick über die Berufserfahrung der Teilnehmenden sowie deren Arbeitsschwerpunkte, die in ganz unterschiedlichen Deliktsbereichen liegen, gibt die folgende Tabelle: [-siehe Tab. 5, S. 90]

Von den insgesamt N=51 befragten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern ermitteln n=26 selbst in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Mehr als drei

2] Der Stichprobenumfang wird mit N für die Gesamtstichprobe oder n für die betreffenden Teilstichproben bezeichnet.

Viertel dieser Gruppe (n=20, 77%) schätzt den Anteil der Arbeitszeit, der für die Bearbeitung solcher Fälle aufgewandt wird, auf unter 10 Prozent. Dies verdeutlicht, wie gering aktuell das Fallaufkommen ist beziehungsweise wie gering die Kapazitäten sind, die für diesen Deliktsbereich zur Verfügung gestellt werden.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Expertenworkshops

Am Expertenworkshop haben insgesamt N=33 Dienststellenleiterinnen und -leiter sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Fachdienststellen der LKÄ aller Bundesländer (außer Berlin, Thüringen und Schleswig-Holstein), des BKA, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie ein Gewerkschafter der IG-Bau teilgenommen. Ein Arbeitsschwerpunkt aller Teilnehmenden ist die konkrete Tätigkeit mit Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in ihrem Berufsalltag. Etwa 80 Prozent der Teilnehmenden hatten bereits ein Jahr zuvor an einer thematisch ähnlichen „Bundesländer-Tagung“ des BKA teilgenommen.

Interviewpartnerinnen und -partner aus der Justiz
Bis zum Abschluss der Erhebungsphase konnten sechs Interviews terminiert, jedoch lediglich fünf geführt, transkribiert und ausgewertet werden.

Der Tätigkeitsbereich der interviewten Personen deckt dabei Staatsanwaltschaften, Generalstaatsanwaltschaften und Gerichte ab. Unter den Teilnehmenden sind zwei Frauen und vier Männer mit einer Berufserfahrung von 8 bis 17 Jahren. Die Befragten kommen aus fünf verschiedenen Bundesländern.

04 Darstellung der Ergebnisse: Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung aus Sicht der befragten Akteurinnen und Akteure

04.1 Perspektive der polizeilichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter

In der folgenden Darstellung werden ausgewählte Erkenntnisse der Befragung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter präsentiert. Wie bereits erwähnt, wurden Personen befragt, die aktuell im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft tätig

sind (n=26), als auch Personen, die in Deliktsbereichen mit Schnittstellen ermitteln, allerdings nicht unmittelbar im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung (n=25).

04.1.1 Anhaltspunkte für Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

Zunächst sollten alle Befragten (N=51) sich dazu äußern, ob ihnen – ohne dass ein konkreter und eindeutiger Sachverhalt nach § 233 StGB vorgelegen hätte – im Rahmen ihrer Tätigkeit oder bei der Bearbeitung eines anderen Delikts seit der Einführung des § 233 StGB im Jahr 2005 der Gedanke gekommen ist, dass es in einem Fall auch um Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung gehen könnte. Dieses Thema war insofern von Interesse, um nicht ausschließlich etwas zu tatsächlichen Ermittlungsverfahren zu erfahren, sondern darüber hinaus zur Wahrnehmung von Kriminalbeamtinnen und -beamten im Hinblick auf das mögliche Vorkommen dieser Fälle, die möglicherweise jedoch nicht mit diesem Fokus bearbeitet wurden.

Im Hinblick auf den Themenkomplex „Anhaltspunkte/Anfangsverdacht“ sollten somit von allen Beteiligten (N=51) Informationen darüber gewonnen werden, ob unterhalb der Schwelle ganz konkreter Verdachtsmomente Hinweise oder Situationen aus der Perspektive der Befragten darauf hindeuteten, dass es eventuell um Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung gehen könnte. Siehe folgende Tabelle: [siehe Tab. 6, S. 92]

N=40 Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter berichten von insgesamt 388 Fallkonstellationen, in denen ihnen der Gedanke kam, dass Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung als mögliches Delikt in Betracht kommen könnte. Die Angaben rangierten zwischen 1 und 50 Hinweisen pro befragter Person bei einem Durchschnittswert von $\bar{x}=9.68$ Angaben (SD=13.596; Median=5)³. Ein Viertel der Anga-

3] In Klammern sind die Standardabweichung (SD) und der Median angegeben. Wird der Wert der Standardabweichung vom Mittelwert abgezogen und zum Mittelwert addiert, so liegen in dem resultierenden Intervall circa zwei Drittel der Angaben. Der Median ist ein Maß der zentralen Tendenz und teilt die Angaben in zwei Hälften. Bei einem Median von 5 liegt die eine Hälfte der Angabe bei 5 oder darunter, die andere Hälfte bei 5 oder darüber. Der Median ist somit robuster gegen Ausreißer (das wären hier zum Beispiel ganz hohe Fallzahlen, die von einzelnen Personen angegeben werden).

Tab. 6: Gedanke, dass Hinweise/Situationen auf M/A hindeuten?

Gesamtgruppe	Häufigkeit	Gültige Prozente		SB, die selbst in Fällen von MH/A ermitteln	SB, die nicht selbst wg. MH/A ermitteln
Ja	40	78,4	Ja	25 (96,2%)	15 (60%)
Nein	11	21,6	Nein	1 (3,8%)	10 (40%)
Gesamt	51	100,0		26 (100%)	25 (100%)

Tab. 7: Anhaltspunkte / Anfangsverdacht: Quellen der Informationen

	Anzahl der angehenden Personen	Anzahl der Verdachtsmomente
Anzeige durch Geschädigte/n	n=21	69 Fälle
Hinweise aus der Bevölkerung	n=13	31 Fälle
Hinweise durch Polizeikontrolle	n=23	157 Fälle
Bereits bekannter TV gibt Hinweise auf weitere TV oder Geschädigte	n=8	14 Fälle
Hinweise durch Fachberatungsstelle/Opferinstitution	n=6	15 Fälle
Ausländeramt gibt Hinweis	n=5	10 Fälle
Hinweise aufgrund polizeilicher Finanzeermittlungen	n=3	4 Fälle
Hinweise durch Bundespolizei	n=2	2 Fälle
Hinweise durch Finanzkontrolle Schwarzarbeit	n=7	10 Fälle
<i>Sonstige Quellen:</i>		
Eigene Ermittlungen / Recherchen	n=3	
Ordnungsamt, Gaststättenkontrollen	n=1	
Vertrauliche Information	n=1	
Bordellbetreiber	n=1	
Andere Quellen	n=1	

Tab. 8: Verdachtsfälle – Wirtschaftsbereich

	Anzahl der angehenden Personen	Anzahl der Verdachtsmomente		Anzahl der angehenden Personen	Anzahl der Verdachtsmomente
Baugewerbe	n=8	12 Fälle	Prostitution	n=28	328 Fälle
Landwirtschaft	n=2	3 Fälle	Private Haushalte	n=7	11 Fälle
Gastronomie	n=13	23 Fälle	Anderer Bereich	n=5	11 Fälle

(Anm.: um Doppelkodierungen bereinigte Daten)

Tab. 9: Inhalt des Ermittlungsverfahren

	Anzahl der Personen	Anzahl der Verfahren
Menschenhandel/Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB)	n=11	15 Fälle
Menschenhandel/sexuelle Ausbeutung (§ 232 StGB)	n=23	172 Fälle
Förderung des Menschenhandels (§ 233a StGB)	n=6	14 Fälle
Beitragsvorenthaltung (§ 266a StGB)	n=5	10 Fälle
Steuerhinterziehung	n=6	16 Fälle
Verstoß gegen das Aufenthaltsgesetz (AufenthG)	n=15	99 Fälle
Verstoß gegen das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwArbG)	n=4	8 Fälle
<i>Andere Delikte und zwar</i>		
§ 180a StGB	n=1	
Zuhälterei / Vergewaltigung	n=1	
Körperverletzung	n=1	
Andere Delikte / deliktübergreifend	n=1	

ben (n=10) erfolgte von Befragten, die in diesem Deliktsbereich nicht selber ermittelnd tätig sind.

Im Hinblick auf die zugrunde liegenden Informationsquellen für diese Verdachtsmomente wurde deutlich, dass die häufigsten Hinweise aus eigenen Polizeikontrollen (n=23, 157 Fälle) oder aus Anzeigen von Geschädigten (n=21, 69 Fälle) resultierten, wie die folgende Tabelle zeigt.⁴ [siehe Tab. 7, S. 92]

Herausragend ist in diesem Kontext der Bereich „Prostitution“. Somit ist anzunehmen, dass die n=28 Befragten, die hierzu Angaben gemacht haben, entweder angenommen haben, dass es sich bei den hier genannten Fällen um Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung handeln könnte, oder aber von einer Befragung zum Themenbereich Menschenhandel insgesamt ausgegangen sind.

Über die verschiedenen Wirtschaftsbereiche hinweg wurden 388 Verdachtsmomente für Menschenhandel angeben, wobei insgesamt 60 Verdachtsfälle in den enger umrissenen Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung (ohne Prostitution) fallen könnten, wie aus der Tabelle im Anschluss ersichtlich wird. [siehe Tab. 8, S. 92]

Ein Ermittlungsverfahren wurde in insgesamt 269 Fällen (und damit in fast 70 Prozent der berichteten Verdachtsmomente) eingeleitet. N=34 der Befragten gaben Fallzahlen zwischen 1 und 50 bei einem Durchschnittswert von $\bar{x}=7.91$ (SD=11.624; Median=3) an. Wegen Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB) wurde in 15 Fällen ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. [siehe Tab. 9, S. 92]

Wird auf die 60 Fälle rekurriert, die im engeren Sinne unter Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung subsumiert werden könnten, so wurde in einem Viertel ein Ermittlungsverfahren eingeleitet (15 Fälle). Über die Gründe, weswegen in anderen Fällen nicht wegen § 233 StGB ermittelt wurde, gibt die folgende Übersicht einen Einblick. [siehe Tab. 10, S. 94]

Die Einbeziehung aller an der Befragung teilnehmenden Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bei der Frage nach möglichen Hinweisen auf Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung diente dem Ziel, weitere Erkenntnisse

über Anhaltspunkte oder Verdachtsmomente zu gewinnen, die eventuell nicht zu einem konkreten Ermittlungsverfahren führen, aber eine Annäherung an die Vorkommenshäufigkeit darstellen können. Dass die einzelnen Angaben nicht differenzierter untersucht und dargestellt werden können, ist der begrenzten Möglichkeit des methodischen Zugangs geschuldet.

04.1.2 Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung

Die folgenden Erkenntnisse beziehen sich nur auf die Angaben derjenigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die selbst in Verfahren des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung ermittelnd tätig waren bzw. tätig sind. [siehe Tab. 11, S. 94]

Die teilnehmenden Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter geben – als Gruppe betrachtet – insgesamt an, seit 2005 jährlich zwischen 15 und 33 Fällen bearbeitet zu haben. Bei der Betrachtung dieser – im Vergleich zu den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik aus den entsprechenden Jahren – relativ hoch erscheinenden Zahlen sollte einschränkend in Betracht gezogen werden, a) dass es darunter Fälle geben kann, in denen das Ermittlungsverfahren länger als ein Jahr beziehungsweise über den Jahreswechsel hinaus andauerte und eventuell mehrfach angegeben wurde, b) dass eventuell von miteinander ermittelnden Beamtinnen und Beamten derselbe Fall angegeben worden ist und insbesondere c) dass in einigen Fällen nicht (primär) wegen Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung, sondern wegen Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ermittelt wurde, worauf auch die Angaben zu den Wirtschaftsbereichen hindeuten, die nachfolgend dargestellt werden. [siehe Tab. 12, S. 94]

Insgesamt wurde von 119 Verfahren berichtet⁵, wovon allein 107 Fälle dem Bereich der Prostitution zugeordnet wurden. Es verbleiben noch 12 Fälle, die im Baugewerbe, in der Gastronomie, in privaten Haushalten und im Reinigungsgewerbe zu verorten sind.

Von diesen Ermittlungsverfahren wurden 110 bearbeitete Fälle (von n=19 Sach-

4) Die konkreten Fallangaben der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter variieren zum Teil, sodass eine Addition der Fallzahlen von der über die Befragten hinweg berichteten Gesamtzahl abweichen kann.

5) Wie bereits erwähnt variieren die konkreten Fallangaben der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf unterschiedliche Fragen zum Teil.

Tab. 10: Gründe, warum nicht wegen § 233 StGB ermittelt wurde

	Anzahl der Personen	Anzahl der Verfahren
Verfahren außerhalb der originären Zuständigkeit (Abgabe an andere Dienststelle)	n=4	7 Fälle
Verfahren ausschließlich wegen anderer Delikte	n=9	33 Fälle
Tatbestandsmerkmale des § 233 StGB wurden nicht erfüllt	n=10	23 Fälle
Problem der Anwendbarkeit des § 233 StGB	n=5	9 Fälle
Es wurden überhaupt keine Straftatbestände erfüllt	n=9	22 Fälle
<i>Sonstiges:</i>	n=2	
Stadium der „Vorermittlung“	n=1	15 Fälle
Nur Auffangtatbestände nachweisbar	n=1	

Tab. 11: Anzahl eigener Ermittlungen

	Eigene Ermittlungen im Jahr 2005	Eigene Ermittlungen im Jahr 2006	Eigene Ermittlungen im Jahr 2007	Eigene Ermittlungen im Jahr 2008	Eigene Ermittlungen im Jahr 2009
N=26	n=7	n=5	n=8	n=11	n=15
Fälle gesamt	33 Fälle	21 Fälle	15 Fälle	24 Fälle	27 Fälle

Tab. 12: Ermittlungsverfahren – Wirtschaftsbereich

	Anzahl der angegebenden Personen	Anzahl der Verfahren		Anzahl der angegebenden Personen	Anzahl der Verfahren
Baugewerbe	n=3	4 Fälle	Prostitution	n=15	107 Fälle
Landwirtschaft	--	--	Private Haushalte	n=4	4 Fälle
Gastronomie	n=3	3 Fälle	<i>Anderer Bereich:</i> Reinigungsgewerbe	n=1	1 Fälle

Tab. 13: Wegen welcher Delikte wurde in den eröffneten Verfahren angeklagt?

	Anzahl der angegebenden Personen	Anzahl der Verfahren
Ausschließlich § 233 StGB	n=1	1 Fall
§ 233 StGB und weitere Delikte Zuhälterei / Vergewaltigung § 266a StGB, §§ 95ff AufenthG § 29a BtMG	n=3	4 Fälle
<i>Anderer Straftatbestände</i> § 232 StGB, 181a StGB Körperverletzung, Scheinehe, Steuervergehen, Erpressung	n=6	18 Fälle
Keine Kenntnis	n=1	15 Fälle
Keine Angabe		4 Fälle

bearbeiterinnen und Sachbearbeitern) an die Staatsanwaltschaft zur Anklageerhebung abgegeben. Keine Kenntnis über den aktuellen Verfahrensstand wurde für 40,7 Prozent der Fälle berichtet, hingegen wussten die Kriminalbeamtinnen und -beamten in 21,3 Prozent der Fälle, dass das Verfahren noch nicht eröffnet wurde, und in 38 Prozent der Fälle, dass es bereits eröffnet worden ist. Über den Inhalt der Anklage in letztgenannten Fällen gibt die folgende Übersicht Auskunft. [siehe Tab. 13, S. 94]

Somit sind in den von den teilnehmenden Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern selbst ermittelten Fällen nach deren Kenntnis bis dato 5 Fälle wegen § 233 (und zum Teil anderen Delikten) eröffnet worden. Es liegt also nahe, sich im Anschluss den besonderen Schwierigkeiten oder Hemmnissen zu widmen, die bei Fällen des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung die Ermittlungstätigkeit beeinflussen.

04.1.3 Schwierigkeiten im Ermittlungsverfahren und Erfahrungen der Zusammenarbeit

Es wird der Frage nachgegangen, inwiefern bestimmte Aspekte im Ermittlungsverfahren als problematisch eingeschätzt werden und welche Optimierungsbedarfe von den ermittelnden Beamtinnen und Beamten gesehen werden.

Hierzu wurden bestimmte Problemfelder vorgegeben und es werden im Anschluss zunächst die Bereiche betrachtet, die von den Befragten im Hinblick auf ihren möglichen erschwerenden Einfluss in der Arbeit eingeschätzt wurden, wenn sie in einem Verfahren eine Rolle spielen (4-stufige Skala: 1 = „unproblematisch“, 2 = „im Einzelfall problematisch“, 3 = „überwiegend problematisch“, 4 = „fast immer problematisch“). Von den N=26 Personen, die in Ermittlungsverfahren tätig sind, haben sich insgesamt n=22 zu diesem Themenkomplex geäußert (etwaige prozentuale Angaben beziehen sich auf diese Teilstichprobe und dienen lediglich der Veranschaulichung).

Die geringsten Probleme und damit die größte Zufriedenheit sehen die Teilnehmenden in der Zusammenarbeit mit zentralen weiteren Akteurinnen und Akteuren beziehungsweise Organisationen. So wird die Zusammenarbeit mit Dolmetscherinnen und Dolmetschern von allen Befragten als entweder gänzlich unproblematisch oder allenfalls als in Einzelfällen problematisch bewertet (Mittelwert 1.15). Ein

ebenfalls sehr positives Bild wird vom Zusammenwirken mit der Justiz (Mittelwert 1.27) und zudem von der Zusammenarbeit mit Opfer-schutzeinrichtungen (Mittelwert 1.47) gezeichnet. [siehe Abb. 3, S. 96]

Im Hinblick auf den Wunsch der oder des Geschädigten, in das Herkunftsland zurückzukehren, werden die Einflüsse für das Ermittlungsverfahren von fast der Hälfte der Befragten als unproblematisch eingestuft. Die andere Hälfte der Beamtinnen und Beamten sieht hier zumindest Probleme im Einzelfall (Mittelwert 1.67). Wenn Geschädigte keine Arbeitserlaubnis haben, stellte dies nach Ansicht von circa 40 Prozent der Befragten kein Ermittlungshemmnis dar, wobei die übrigen Befragten zumindest in bestimmten Fällen mit dieser Situation Schwierigkeiten verbinden (Mittelwert 1,76).

Als wesentlich bedeutsamer in ihrem potenziellen negativen Einfluss auf das Verfahren werden die weiteren Aspekte angesehen, die sich in drei Bereiche zusammenfassen lassen: a) Probleme im Zusammenhang mit dem Thema Aufenthalt, b) Schwierigkeiten durch Verfahrensabläufe und c) Problemfeld „Gewinnabschöpfung“. Diese sind in der folgenden Abbildung – thematisch gegliedert – ausschließlich in den beiden letzten Ausprägungen gemeinsam dargestellt. [siehe Abb. 4, S. 96]

In vielen Fällen sind Geschädigte in Menschenhandelsverfahren gleichzeitig auch Tatverdächtige (z.B. wegen illegalen Aufenthalts oder Schwarzarbeit). Diese Doppelrolle erschwert unter Umständen die Entscheidung zur Anzeigeerstattung, die Bereitschaft zur umfangreichen Aussage und Mitarbeit im Verfahren. Nur eine Befragte schätzt diese Situation als gänzlich unproblematisch ein, während mehr als ein Viertel der Beamtinnen und Beamten dies als eine nicht nur in Einzelfällen bestehende Schwierigkeit im Ermittlungsverfahren beschreibt. Ein ähnliches Bild ergibt sich im Hinblick auf das Fehlen eines Aufenthaltstitels. Wenn Geschädigte den Wunsch haben, weiterhin in Deutschland zu bleiben, so wird diese Ausgangslage auch nur von einer Person als unproblematisch bewertet – mehr als jede/jeder Dritte sieht hier ein durchaus beachtliches Problem.

Damit verwundert es auch nicht, dass für mehr als 40 Prozent der Befragten das Ermittlungsverfahren deutlich erschwert wird, wenn es von langer Dauer ist und sich über mehr als zwölf Mo-

Abb. 3: Schwierigkeiten / Hemmnisse im Ermittlungsverfahren (Dichotomisierte 4er-Skala, Darstellung der Ausprägungen 3/4, mit Gesamtmittelwert)

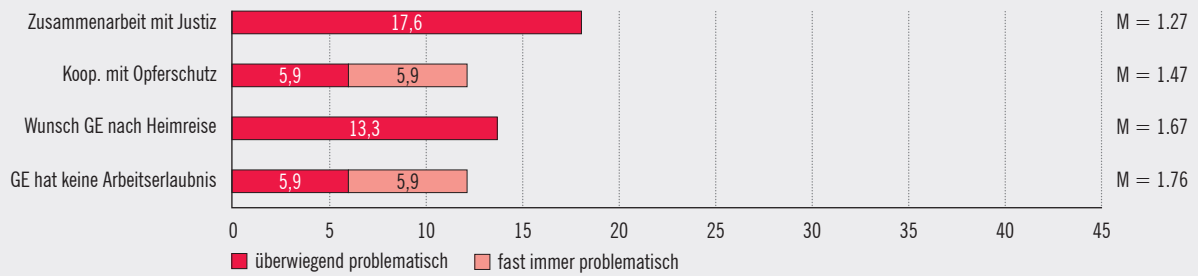


Abb. 4: Schwierigkeiten / Hemmnisse im Ermittlungsverfahren (Dichotomisierte 4er-Skala, Darstellung der Ausprägungen 3/4, mit Gesamtmittelwert)

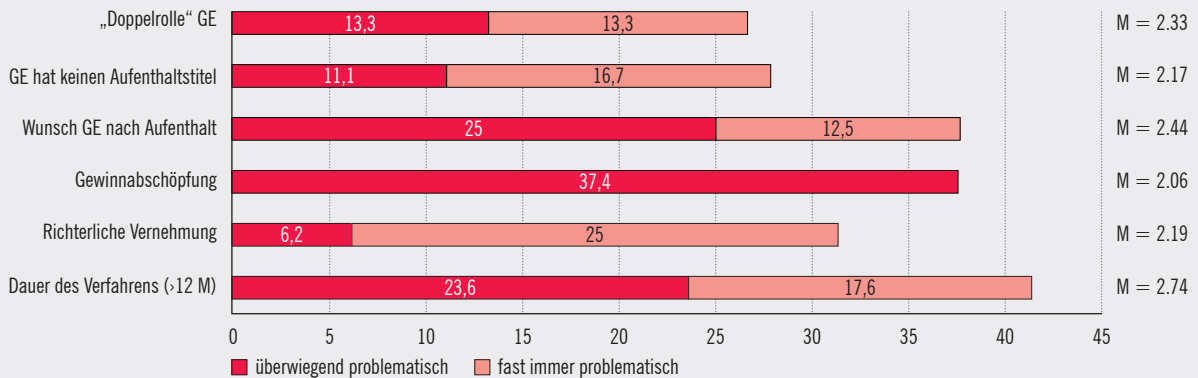
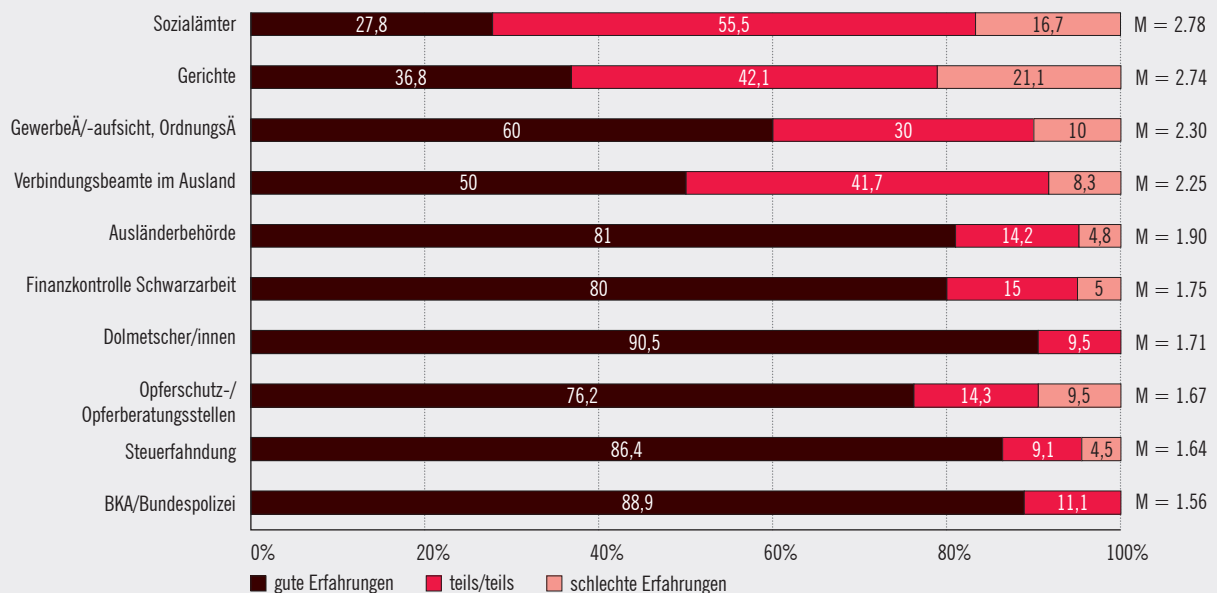


Abb. 5: Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit anderen Stellen (Trichotomisierte 5er-Skala – positiv [1/2], teils/teils [3], negativ [3/4] – mit Mittelwert)



nate erstreckt. Zur Sicherung der Aussage der oder des Geschädigten (als Personalbeweis) kann unter Umständen – nämlich dann, wenn die Erreichbarkeit über die Verfahrensdauer nicht gewährleistet ist – eine richterliche Vernehmung bereits im Ermittlungsverfahren erfolgen. Die Erfahrungen der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind hier gleichmäßig verteilt: Ein Drittel erachtet richterliche Vernehmungen als unproblematisch, ein Drittel in Einzelfällen als durchaus problematisch und ein Drittel sieht hier ein gravierendes Problem im Hinblick auf das weitere Verfahren.

Zuletzt soll noch auf die „Gewinnabschöpfung“ in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung eingegangen werden. Mehr als ein Drittel der Befragten sehen die Abschöpfung kriminell erlangter Gewinne als überwiegend problematisch an (ein weiteres Drittel als in Einzelfällen problematisch). Fraglich bleibt, ob die Schwierigkeiten in der Umsetzung strafprozessualer Maßnahmen gesehen werden oder ob hier andere Gründe wie beispielsweise die personelle Ausstattung im Vordergrund stehen.

Letztgenanntes wird bei der Frage nach anderen Verfahrenshemmnissen von einem Befragten angeführt, darüber hinaus wird die mögliche Einflussnahme auf Geschädigte genannt (n=1) und insbesondere auf deren Angst verwiesen (n=3), die zu einer mangelnden Aussagebereitschaft führen kann.

Die Zusammenarbeit mit anderen im Verfahren potenziell beteiligten Stellen wird ganz überwiegend als positiv beschrieben, wie nachfolgende Abbildung veranschaulicht. [siehe Abb. 5, S. 96]

Zu diesem Themenkomplex haben sich ebenfalls n=22 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter geäußert, wobei maximal ein bis zwei Personen mit einzelnen Stellen keine Erfahrung hatten. Eine Ausnahme stellt die Zusammenarbeit mit Verbindungsbeamtinnen oder -beamten im Ausland dar: Mit diesen hatten nur n=12 Befragte bisher Kontakt und diese zur Hälfte nicht nur positive Erfahrungen gemacht.

Darüber hinaus werden zum Teil schlechte Erfahrungen in der Zusammenarbeit insbesondere mit den Gerichten, den Sozialämtern sowie Gewerbeämtern, der Gewerbeaufsicht und Ordnungsämtern gemacht. Die Erfahrungen mit den anderen Stellen werden von mehr als drei Viertel der Befragten als gut oder eher gut bezeichnet. Das heißt, diejenigen, die im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der

Arbeitsausbeutung arbeiten, verfügen über sehr positive Kooperationskontakte.

Ein Viertel der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter geben an (n=7 von N=26), in interdisziplinäre Netzwerke eingebunden zu sein. Interessanterweise hat dieser Aspekt einen besonderen Einfluss auf die Wahrnehmung der Qualität der Zusammenarbeit mit bestimmten Stellen: Diese Beamtinnen und Beamten erleben die Kooperation mit Fachberatungsstellen und Opferschutzorganisationen ausnahmslos als „sehr gut“. Anders stellt es sich hinsichtlich der Einschätzung der Gerichte dar: Hier bewerten diejenigen, die sich in Netzwerken oder bei Runden Tischen austauschen, die Kooperation als signifikant schlechter als die übrigen Befragten (Mann-Whitney U = 6,000, p < .01).

04.1.4 Weiterbildungserfahrungen und Weiterbildungsbedarfe

Von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern, die in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ermitteln (n=26), wurde der Hälfte (n=13) eine Weiterbildungsmaßnahme angeboten, die von n=12 Beamtinnen und Beamten besucht wurde. Auf die Angaben dieser drei weiblichen und neun männlichen Personen beziehen sich die folgenden Ergebnisse.

Es erfolgte zunächst eine Vorgabe von unterschiedlichen Themen, die die Teilnehmenden im Hinblick auf ihre Relevanz in der Veranstaltung einschätzen sollten (3-stufige Skala: 1= „ausführlich behandelt“, 2= „weniger ausführlich behandelt“, 3= „kaum behandelt“). [siehe Abb. 6, S. 98]

In den Weiterbildungsveranstaltungen wurden insbesondere die rechtlichen Grundlagen ausführlich behandelt, weit weniger bereits das Themenfeld „Arbeitsausbeutung“ oder die Opferberatung. Organisierte Kriminalität und damit gemeinschaftliche, organisierte Tatbegehung, Täterstrukturen und spezifische Ermittlungsansätze spielten eine Rolle in den Veranstaltungen, weniger die kulturellen Hintergründe von Geschädigten und Tatverdächtigen oder die besonderen Anforderungen der Vernehmung mittels Dolmetscherinnen und Dolmetschern. Als zusätzliches Thema wurden „Indikatoren zur Opfererkennung“ genannt.

Die Veranstaltungen wurden von dem überwiegenden Teil der Teilnehmenden sehr posi-

Abb. 6: Inhalte der Weiterbildungsveranstaltung (n = 12)

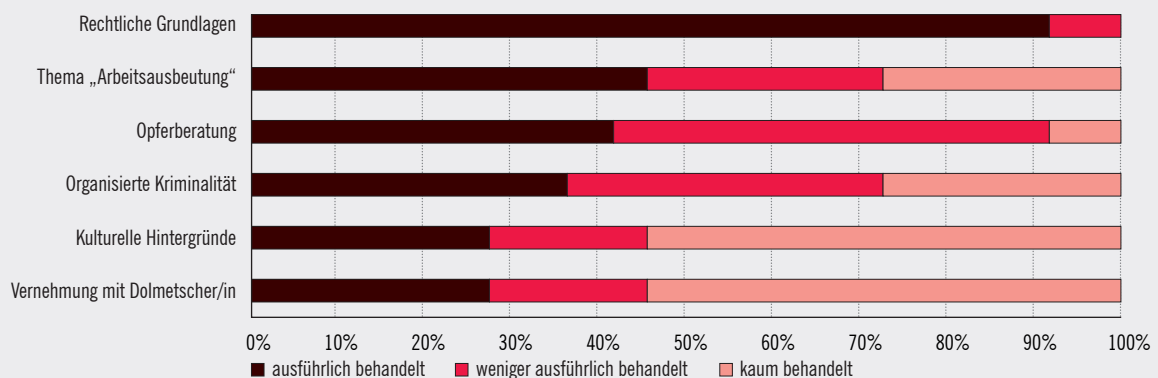
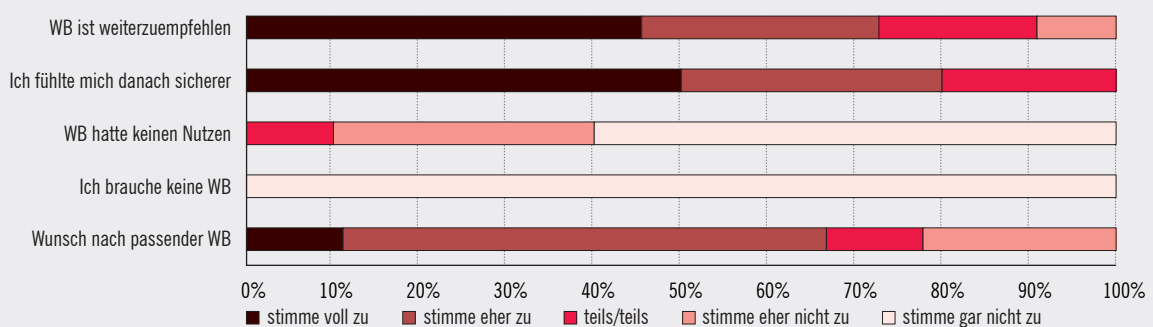


Abb. 7: Einschätzung von Weiterbildungsmaßnahmen (n = 12)



tiv bewertet. So können circa drei Viertel der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die besuchte Maßnahme weiterempfehlen und geben einen Zugewinn an Handlungssicherheit in der Bearbeitung dieser Fälle an. Die Aussage, dass die Inhalte für die eigene Tätigkeit keinen Nutzen hätten, wurde von fast allen zurückgewiesen. Keiner der Teilnehmenden ist der Meinung, selber keiner Weiterbildungsveranstaltung zu bedürfen. Eine derart positive Rückmeldung über Weiterbildungsmaßnahmen zeugt von hoher Zufriedenheit mit den bisherigen Angeboten und gleichzeitig von hoher Sensibilität für die komplexen Erfordernisse in der Bearbeitung von Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. [siehe Abb. 7, S. 98]

Zwei Drittel der Befragten drücken zudem den Wunsch nach weiteren, zielgerichteten Veranstaltungen aus. Die Weiterbildungsbereiche, die hier genannt worden sind, sind als Empfehlung von in diesem Ermittlungskomplex erfahrenen und fortgebildeten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern zu betrachten und werden im Folgenden besprochen.

Bedeutende Weiterbildungsthemen / Weiterbildungsbedarfe

1. Vermittlung grundlegender Kenntnisse
2. Opferbetreuung, Opferschutz
3. Praktische Erfahrungen / Handlungskompetenzen
4. Interkulturelle Kenntnisse
5. Aufenthaltsrecht

Zur Vermittlung grundlegender Kenntnisse wird hier der Vorschlag formuliert, dass zunächst ein zweiwöchiger Lehrgang als Basis für weitere spezifische Maßnahmen erfolgen sollte. Zudem sollte die Bedeutung von Arbeitsausbeutung in spezifischen Wirtschaftsbereichen thematisiert werden, um zu erkennen, „was Arbeitsausbeutung in Bezug auf die spezifischen Bereiche bedeutet (Baugewerbe, Gastronomie, ...)“. Gerade in einem Deliktsbereich mit wenigen Fällen im polizeilichen Hellfeld komme der „Handhabung der Problematik in anderen Bundesländern“ eine besondere Bedeutung zu.

Weiterhin wünschen sich die Beamtinnen und Beamten vertiefte Kenntnisse über Opferbetreuungs-/Opferschutzeinrichtungen. Welche „Hilfen für Opfer“ es gibt bzw. möglich sind und

wie das „Herstellen der Aussagebereitschaft von Opferzeugen“ unterstützt werden kann, sind weitere in Fortbildungsveranstaltungen zu adressierende Themen, ebenso wie die „Schnittstellen zwischen Polizei und Opferschutzeinrichtungen“ und die Bedeutung von Kooperationsverträgen in diesem Kontext.

Um die praktischen Erfahrungen zu vertiefen und an Handlungskompetenz in der Ermittlung zu gewinnen, wird ein „Austausch, eventuell auch im Rahmen eines Praktikums“ in anderen Bundesländern angeregt und die „Mitarbeit an Vorgängen des BKA“ angesprochen.

Hier gewinnt auch die – in bisherigen Weiterbildungsveranstaltungen eher weniger ausführlich vermittelte – „interkulturelle Kompetenz“ eine besondere Bedeutung. Der Wunsch nach vertieften Kenntnissen über „kulturelle Hintergründe“ wird als wichtiges Thema angegeben und um Kenntnisse über „Auslandsermittlungen, Rechtshilfe“ ergänzt.

Nicht zuletzt sind Informationen über das „Aufenthaltsrecht“ für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter von Interesse.

04.1.5 Bedeutsame polizeiliche Maßnahmen und besondere Bedarfe

Wegen ihrer inhaltlichen Relevanz insbesondere im Hinblick auf Optimierungsmöglichkeiten werden die Ergebnisse zu den folgenden drei Fragen präsentiert:

- Welchen polizeilichen Maßnahmen kommt aus Ihrer Sicht in diesem Deliktsbereich eine besondere Bedeutung zu?
- Wo sehen Sie Ansatzpunkte zur Verbesserung Ihrer Arbeitssituation? Welche rechtlichen oder tatsächlichen Bedarfe sehen Sie, um in diesen Fällen effektiver tätig werden zu können?
- Wo sehen Sie Ansatzpunkte zur Verbesserung der Situation von Geschädigten in Fällen des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung?

Es handelte sich hierbei um offene Fragen mit der Möglichkeit von Freitextantworten. Die Angaben sind insofern ungesteuert und spiegeln die persönliche Bedeutsamkeit für die Befragten wider. Es werden ausschließlich Aspekte dargestellt, die mehrfach genannt wurden. Angesprochen waren alle Sachbearbeiterinnen

und Sachbearbeiter, die in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ermitteln.

Polizeiliche Maßnahmen von besonderer Bedeutung

1. Kontrollmaßnahmen
2. Geschädigtenvernehmung
3. Opferbetreuung, Opferschutz
4. Verdeckte Ermittlungen
5. Finanzermittlung und Vermögensabschöpfung
6. Austausch / Zusammenarbeit mit anderen Stellen

Als polizeiliche Maßnahmen von besonderer Bedeutung werden zunächst jegliche Formen von Kontrollmaßnahmen angegeben. Ein Teil der Befragten bezieht sich hierbei explizit auf das „Rotlichtmilieu“, auf Wohnungen und Bordelle. Andere unterstreichen den Bedarf an gemeinsamen Kontrollen mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) oder Kontrollen zur Gefahrenabwehr. Neben der Aufdeckung von Straftaten sollte das Ziel solcher Kontrollen zudem darin bestehen, den Kontrolldruck zu erhöhen und somit eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Darüber hinaus wird als explizites Ziel genannt, im Rahmen solcher Maßnahmen potenzielle Geschädigte zu erreichen und Kontakte herzustellen, das heißt, sich als mögliche Ansprechperson bekannt zu machen und etwaige Ängste abzubauen.

Die Bedeutung der Geschädigten in Menschenhandelsverfahren kommt in den beiden nachfolgend am häufigsten genannten Bereichen deutlich zum Ausdruck. So wird als wesentliche weitere Maßnahme die Geschädigtenvernehmung herausgehoben (und von einem Beamten auch auf die Bedeutung „ausgesuchter Dolmetscherinnen“ verwiesen). Dass die Geschädigten von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern als Personen (und eben nicht nur in ihrer Bedeutung im Ermittlungs- beziehungsweise Strafverfahren) gesehen werden, wird offenkundig, wenn der *Opferschutz und die Opferbetreuung* so deutlich adressiert werden. Die „Rauslösung der Geschädigten aus dem bisherigen Umfeld“ und die weitere Betreuung der Betroffenen sind für die Befragten wesentliche Maßnahmen in Menschenhandelsfällen.

Weiterhin wird verdeckten Ermittlungen (Telefonüberwachung, Observation oder andere verdeckte Maßnahmen) eine besondere Wirksamkeit zugeschrieben. Diese werden primär

von Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern genannt, die vorrangig im Bereich der Organisierten Kriminalität tätig sind.

Als bedeutsam werden ebenso die Vermögensabschöpfung und Finanzermittlung eingeschätzt. Mit einer Vermögensabschöpfung können bereits im Ermittlungsverfahren (und Besteuerungsverfahren) Gewinne, die aus der Straftat stammen, entzogen, mögliche Ansprüche von Geschädigten frühzeitig gesichert und die Täterinnen und Täter durch den finanziellen Druck wirksam getroffen werden.

Die Zusammenarbeit mit anderen Stellen wird als zunehmend wichtig erachtet. Zum einen werden andere Polizeidienststellen genannt, zum anderen die FKS und nicht näher spezifizierte Kooperationspartner. In diesem Kontext wird nicht nur die Bedeutung der Zusammenarbeit, sondern explizit zudem die Sensibilisierung anderer potenzieller Kooperationspartner betont.

Rechtliche und tatsächliche Bedarfe

1. mehr Ermittlungspersonal
2. bessere Opferschutzmaßnahmen
3. Änderungen im AufenthG / AuslG
4. eindeutige rechtliche Regelung (§ 233 StGB)
5. stärkere Zusammenarbeit mit StA

Ansätze zur Verbesserung ihrer Arbeitssituation sehen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zunächst in der personellen Ausstattung. Es bedürfe „mehr Personal, um mit der notwendigen Tiefe und Ausdauer ermitteln zu können“. Gerade vor dem Hintergrund, dass diese Fälle in der Regel sehr zeitintensiv seien, wird die „Verbesserung der personellen Situation“ als wesentlich erachtet.

Ebenso häufig werden bessere Opferschutzmaßnahmen genannt. „Bessere, schnellere Unterbringungsmöglichkeiten“ seien dabei ebenso wichtig wie die Betreuung der Geschädigten. Darüber hinaus wird die „Alimentierung / soziale Absicherung der Opfer bis zum Ende des Strafverfahrens“ angemahnt. Eng verbunden damit sind die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes, die als zu unflexibel eingeschätzt werden. Es wird eine „Änderung der Haftvorschriften im Ausländerrecht“ befürwortet und die Abschiebung „direkt nach oder noch während des Ermittlungsverfahrens“ kritisiert. Besonders Personen aus Drittstaaten sollten „bessere Zukunftsperspektiven“ erhalten können.

Im Hinblick auf die Formulierung des § 233 StGB werden Änderungen und eine „klarere Regelung“ gefordert. In diesem Kontext wünscht sich ein Sachbearbeiter eine „eindeutige Rechtsauslegung für die Bereiche Ausbeutung (z. B. Mindestlöhne) und zwingende Rechtsfolgen“.

Zudem wird angeregt, bei den Staatsanwaltschaften entsprechende Schwerpunkte zu bilden und es wird sich „mehr Unterstützung durch StA“ bei Verfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung gewünscht.

Verbesserung der Situation von Geschädigten

1. Änderungen im AufenthG
2. Finanzielle Absicherung
3. Opferbetreuung
4. Unterbringungsmöglichkeiten
5. Information über Rechte von Arbeitnehmenden
6. Aspekte der Beweiserhebung

Ansatzpunkte zur Verbesserung der Situation von Geschädigten werden zunächst im Hinblick auf ihren aufenthaltsrechtlichen Status gesehen. Die Ermöglichung des Verbleibs der Geschädigten in Deutschland (für die Dauer des gesamten Verfahrens) wird hervorgehoben. Die Geschädigten sollten ein „gültiges Passdokument“ erhalten. Als wesentlich wird zudem eine „Zusammenarbeit mit Opferschutz und Ausländeramt“ erachtet. Erneut wird die soziale Absicherung der Geschädigten hervorgehoben und für eine „bundesweite, einheitliche Regelung zur Finanzierung des Aufenthalts von Opfern zur Durchführung des Strafverfahrens“ plädiert.

Die Geschädigten sollten eine intensive und kompetente Betreuung durch Opferschutzorganisationen erhalten können. Zur Verbesserung der Situation werden weiterhin die Unterbringungsmöglichkeiten thematisiert. Gerade aufgrund der zum Teil sehr langwierigen Verfahren sollte geeigneter Wohnraum für Geschädigte zur Verfügung stehen.

Ein weiterer angeführter Aspekt ist die Aufklärung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über ihre Rechte und Pflichten. Diese Aufklärung sollte in der jeweiligen Landessprache vorgenommen werden und – so ein Vorschlag – verbunden werden mit einer Dokumentationspflicht des Arbeitgebers. Eine Einführung von Mindestlöhnen wurde ebenfalls für sinnvoll erachtet.

Zur Erleichterung der Beweiserhebung wird die „Beweiserheblichkeit der richterlichen Ver-

nehmung“ angeführt. Wenn Geschädigte zu einer Aussage bereit sind, jedoch zu befürchten ist, dass sie sich zum Zeitpunkt einer späteren Hauptverhandlung eventuell nicht mehr im Land befinden, sollten die Geschädigten bereits im Ermittlungsverfahren durch eine Richterin oder einen Richter vernommen werden, damit die Aussage gesichert ist und die Niederschrift dieser Vernehmung im Zweifelsfall in der Hauptverhandlung verlesen werden kann.

Darüber hinaus wird die sogenannte „Kronzeugenregelung“ angeführt, die es (auch) Opfern von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ermöglichen sollte, straffrei zu bleiben, auch wenn sie selbst gegen gesetzliche Bestimmungen verstoßen haben (wie beispielsweise bei illegalem Aufenthalt oder Schwarzarbeit).

04.1.6 Einschätzungen zur Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen

Alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die sich an dieser Befragung beteiligt haben, unabhängig davon, ob sie selbst in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ermitteln, wurden um ihre Einschätzung zur Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen gebeten. Es wurden verschiedene Maßnahmen zur Aufhellung des Dunkelfeldes bzw. zur Prävention weiterer Delikte in diesem Kontext vorgegeben und diese sollten im Hinblick auf ihre Geeignetheit zur Zielerreichung eingeschätzt werden (4-stufige Skala: 1= „sehr wirksam“, 2= „eher wirksam“, 3= „kaum wirksam“ und 4= „nicht wirksam“). Die folgenden Ergebnisse beziehen sich somit auf die Angaben von allen N=51 Teilnehmenden.

Als herausragend in seiner Bedeutung für die Vermeidung weiterer Delikte wird die „Gewinnabschöpfung“ eingeschätzt: 93.6 Prozent der Befragten halten diese Maßnahme für sehr wirksam oder eher wirksam (Mittelwert 1.40). Eine verstärkte und konsequente Anwendung dieses Instruments dient damit aus kriminalpolizeilicher Sicht in besonderem Maße der Bekämpfung von Menschenhandelsfällen.

Als gleichermaßen wirksam werden die häufigere Durchführung von Kontrollen im Baugewerbe, in der Landwirtschaft oder in der Gastronomie von den Befragten angesehen (Mittelwert 1.40). Dies könne zum einen der Aufdeckung von Straftaten dienen, zum anderen könne aber ebenfalls – unter präventiven Gesichtspunk-

ten – eine gewisse Abschreckung durch ein erhöhtes Entdeckungsrisiko erreicht werden.

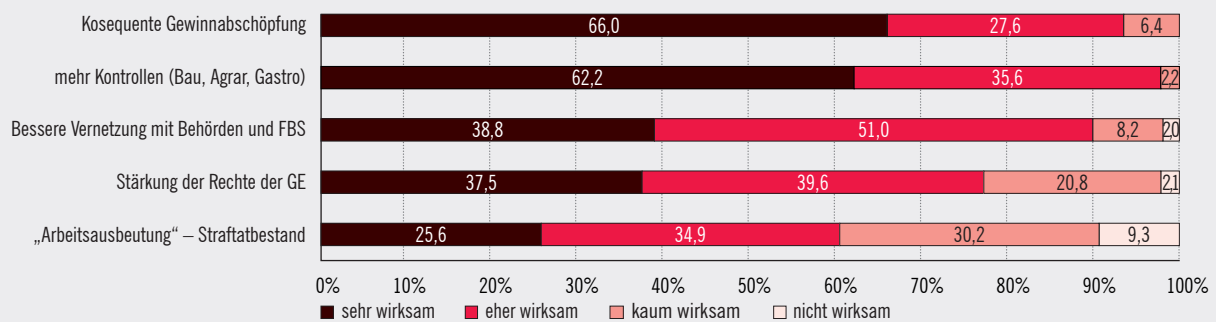
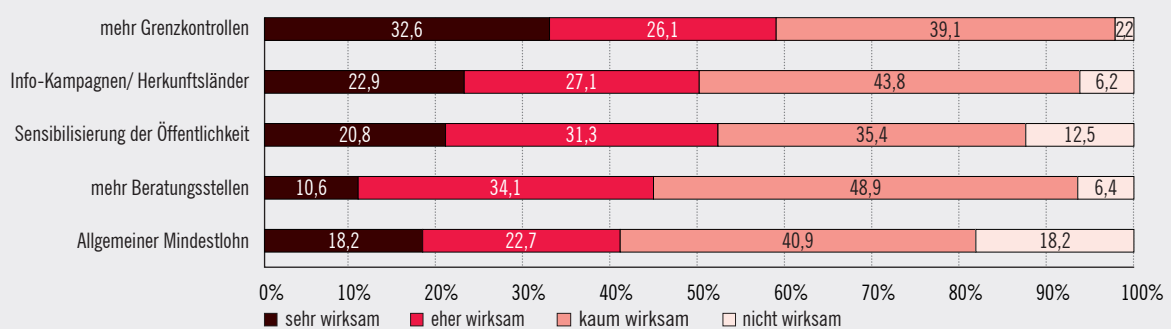
Aufgrund der in diesen Wirtschaftsbereichen beschränkten polizeilichen Möglichkeiten komme der Zusammenarbeit mit anderen Behörden eine besondere Bedeutung zu. Fast 90 Prozent der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erachten eine bessere Vernetzung mit Behörden und Beratungsstellen damit auch konsequenterweise als wesentliche Maßnahme (Mittelwert 1.73). Damit wird auch der bedeutsamen Rolle der Geschädigten in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und ihrem Unterstützungsbedarf Rechnung getragen.

Mehr als drei Viertel der Befragten unterstreichen die Wirksamkeit der Stärkung der Rechte der Geschädigten in diesen Verfahren (Mittelwert 1.88). Hierunter ließen sich beispielsweise leichtere Zugangsmöglichkeiten zur Durchsetzung bestehender Rechte subsumieren als auch und insbesondere Verbesserungen im Hinblick auf den aufenthaltsrechtlichen Status oder die Anwendung der sogenannten „Kronzeugenregelung“ im Bedarfsfall.

Immerhin 60 Prozent der Befragten sehen in der Einführung eines neuen Straftatbestands „Arbeitsausbeutung“ eine (eher) wirksame Möglichkeit zur Strafverfolgung oder zur Prävention (Mittelwert 2.33). Diese Einschätzung kann als Bedarf an einer rechtlich handhabbaren bzw. abgestuften Regelung im Gesamtkontext des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung betrachtet werden. [siehe Abb. 8, S. 102]

Fast 60 Prozent der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sehen in einer Ausweitung von Grenzkontrollen eine (eher) wirksame präventive Maßnahme (Mittelwert 2.11). Hier sehen die Befragten den präventiven Aspekt in einer Verhinderung der Einreise potenzieller Geschädigter. Ähnliches kann für Informationskampagnen in den Herkunftsländern gelten (Mittelwert 2.40), die von der Hälfte der Befragten allerdings als weniger wirksam eingeschätzt werden.

Der Sensibilisierung der Öffentlichkeit kann aus Sicht von circa 50 Prozent der Befragten eine gewisse Wirksamkeit im Hinblick auf die Aufhellung des Dunkelfelds beziehungsweise auf die Prävention zugeschrieben werden (Mittelwert 2.40). Eine Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger könne im Idealfall zum einen eine erhöhte Aufmerksamkeit in Bezug auf eine mögliche Opfererkennung zur Folge haben, zum anderen bei

Abb. 8: Wirksamkeit von Maßnahmen zur Aufhellung des Dunkelfeldes beziehungsweise zur Prävention (N = 51)**Abb. 9: Wirksamkeit von Maßnahmen zur Aufhellung des Dunkelfeldes beziehungsweise zur Prävention (N=51)**

einzelnen potenziellen Täterinnen oder Tätern eine Befürchtung vor Imageverlusten bewirken.

Von fast 45 Prozent der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter wird ein Ausbau von Beratungsstellen als wichtige präventive Größe betrachtet (Mittelwert 2.51). Diese Angaben beziehen sich nicht auf die Bedeutung von Fachberatungsstellen und anderen Opferschutzorganisationen, die außer Frage steht, was sich in den Angaben zur Zusammenarbeit der Institutionen deutlich widerspiegelt. Es wird demnach als besonders wichtig erachtet, dass mit bereits bestehenden Einrichtungen kooperiert wird. Darüber hinaus erwartet fast jeder zweite Befragte durch mehr Beratungsstellen eine Zunahme der Aufhellung des Dunkelfeldes.

Vier von zehn Befragten gehen von einer präventiven Wirkung der Einführung eines Mindestlohns aus (Mittelwert 2.59). Eine solche Maßnahme wird deutlich häufiger von denjenigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern befürwortet, die selbst in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ermitteln.

Die Durchführung von Informationskampagnen, die als Zielgruppe Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ansprechen, wird von ca. 80 Prozent der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter als kaum oder gar nicht wirksam eingeschätzt. Besonders gering ist die Annahme der Wirksamkeit bei den Beamtinnen und Beamten mit Ermittlungserfahrungen in Fällen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung. [siehe Abb. 9, S. 102]

04.2 Erkenntnisse aus dem Workshop mit Expertinnen und Experten

Die Veranstaltung fand unter der Prämisse statt, Ansatzpunkte zur Verbesserung der Möglichkeiten zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zu diskutieren sowie rechtliche oder tatsächliche Bedarfe festzustellen, um in solchen Fällen noch wirksamer tätig werden zu können. Gleichzeitig sollten Möglichkeiten zur Erkennung von Geschädigten, zur Verbesserung der Situation der Geschädigten sowie die Einschätzung der Zusammenarbeit mit anderen Stellen diskutiert werden.

04.2.1 Wesentliche Themenfelder der Auftaktdiskussion

Straftatbestand

Der Tatbestand Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zeichnet sich in den Tatbestandsmerkmalen durch komplexe Begrifflichkeiten wie Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft aus. Bezogen auf die Anwendbarkeit des Straftatbestands lässt sich in der Diskussion Folgendes festhalten: Der § 233 StGB wird in seiner Formulierung für ungeeignet und in der Praxis für unwirksam erachtet. In der Expertinnen-/Expertenrunde wird mehrfach erwähnt, dass ein Ausweichen auf den Schleusungstatbestand auf keinen Fall als Zeichen für nicht vorhandenen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung gedeutet werden dürfe. Der § 233 StGB sei in seiner Formulierung „*praxisfern*“. Die Tatbestandsmerkmale „*Zwangslage*“ und „*Hilflosigkeit*“ seien zu restriktiv, „*Sklaverei*“ und „*Leibeigenschaft*“ spielten für die Anwendung im Inland keine Rolle und auch das Tatbestandsmerkmal „*Schuldknechtschaft*“ komme in der Praxis ebenso wenig zur Anwendung.

„Die PKS-Auswertung und die Praxiserfahrung lehren, dass der Tatbestand nicht anwendbar ist.“ Tatsächliche Tathandlungen und Vorgehensweisen seien unter diesen Straftatbestand nicht zu subsumieren. Überwiegend würden letztlich Schleusungsverfahren am Ende der Ermittlungen stehen und somit „*das Unrecht für ausgebeutete Personen ungesühnt*“ bleiben. Ein Teil der Anwesenden problematisiert in der Diskussion die Rechtssystematik des Gesetzestextes und sieht hier Parallelen zum § 232 StGB – Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Die Schwierigkeiten in der Durchführung der Ermittlungen gestalteten sich bei beiden Straftatbeständen in der Form ähnlich, als dass beide den Personalbeweis erforderten und weniger auf objektive Kriterien der Ausbeutung rekurriert würde.

Von einzelnen Expertinnen und Experten wird darauf verwiesen, dass einige europäische Nachbarländer ihrer Ansicht nach besser mit dieser Thematik umgingen. In manchen Ländern sei, im Gegensatz zum deutschen StGB, das Tatbestandsmerkmal „*Ausbeutung*“ zu finden, welches vermutlich leichter anwendbar wäre. Besonders hervorgehoben wurde Belgien, dort sei der Straftatbestand „*ohne subjektive Komponente der Opfer, der objektive Tatbestand reicht aus*“. An dieser Stelle solle die „*Harmonisierung europäischen Rechts als Chance*“ genutzt werden.

Bearbeitungspraxis

Elementar sei in diesem Deliktsbereich die Bedeutung der Kontrollen. Proaktive Verdachtserschöpfung in Form von regelmäßigen Überprüfungen wäre sinnvoll, sei in diesem Bereich jedoch aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen für die Polizei nicht möglich. Die FKS sei zunächst originär zuständig und kontrollbefugt. Allerdings sei auch für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der FKS „*an den Haustüren Schluss*“, da Überprüfungen in Privathaushalten nicht möglich seien. Die Polizei könne nur „*auf Verdachtsgrundlage / Verdachtsanzeigen*“ handeln.

Unterstrichen wird im Workshop, dass – mit Blick auf die polizeiliche Bearbeitungspraxis – Menschenhandelsverfahren zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft besonders ressourcenintensive Verfahren seien. Verfahren seien nur „*unter größtem Kräfteaufwand*“ und mit Beteiligung aller durchführbar. Dieses deckt sich mit den Erfahrungen anderer Studien (Herz 2005) im Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und stellt in der Praxis häufig ein Problem dar.

Ein weiterer diskutierter Aspekt ist die Anbindung in der jeweiligen Polizeiorganisation. Es kann festgehalten werden, dass der Menschenhandel in den Bundesländern verschiedenen Dienststellen zugeordnet und von unterschiedlich qualifizierten Beamtinnen und Beamten bearbeitet wird. Die Anbindungen liegen im Bereich der Organisierten Kriminalität, der Arbeitsmarktdelikte, der Ausländerkriminalität und im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Daraus resultiere ein unterschiedlicher Fokus der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Dies macht unter anderem die Angabe eines Diskussionsteilnehmers deutlich: „*Das Blickfeld der Sachbearbeiter des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung ist sicher opferzentriert, dafür fehlen Kenntnisse beispielsweise im Arbeitsrecht.*“ Für die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sei „*wirtschaftliches Know-how*“ gefragt.

Um diesbezüglich Optimierungsmöglichkeiten zu schaffen, sei eine Bündelung von Ressourcen notwendig. In der Zusammenarbeit mit der FKS, der Bundespolizei, aber auch den Ordnungsämtern und Gewerkschaften sowie der Steuerfahndung seien erfolgreiche Ermittlungsverfahren vorstellbar.

Von großer Bedeutung im Zusammenhang mit den Opfern von Menschenhandel seien die vorhandenen Sprachbarrieren. Zum einen verstärke nicht vorhandenes Sprachverständnis die Hilflosigkeit in einem fremden Land, zum anderen verursachten Dolmetschergestützte Vernehmungen den Ermittlungsbehörden enorm hohe Kosten. Ein Polizeibeamter verdeutlicht an einem Beispiel, dass operative Maßnahmen durch Dolmetschereinsätze offenbart werden könnten: *„Wenn wir vorher für einen länderübergreifenden Einsatz 30 Dolmetscher informieren, wissen die doch, dass was läuft.“* Konsens besteht darin, dass der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern bereits bei den ersten Maßnahmen wesentlich sei.

Opfererkennung/Opferverhalten

Nach Einschätzung von Diskussionsteilnehmenden korrespondieren hier die Sachverhalte mit vorliegenden Erkenntnissen über Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Demnach stammten diese überwiegend aus schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen und wiesen häufig zunächst *„kein Opferempfinden“*, kein *„Opferbewusstsein“* auf. Die Einreise der/des Betroffenen erfolge regelmäßig freiwillig in der Hoffnung auf bessere Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten. Die Teilnehmenden des Workshops sprechen in diesem Zusammenhang von der Problematik des *„zufriedenen Betroffenen“* oder vom *„zufriedenen Opfer“*. Diese seien häufig zunächst mit hohen Arbeitszeiten und geringfügigen Lohnzahlungen insofern einverstanden, als dass sie eine mittelfristige Verbesserung ihrer Situation erwarteten beispielsweise nach der *„Rückzahlung“* von Schulden wie in Rechnung gestellter überhöhter Reisekosten. Das Erkennen von Opfern des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft wird in der Praxis als schwierig empfunden.

Im Hinblick auf die Aussagebereitschaft gehen einzelne Anwesende davon aus, einen höheren Erfolg erzielen zu können als bei der sexuellen Ausbeutung – zumindest dann, wenn bereits ein Kontakt zu einer Behörde bestehe: *„Aussagen bei Opfern sexueller Ausbeutung waren schwerer zu bekommen, Arbeiter sind dagegen willig auszusagen, wenn sie erst einmal bei der Behörde sind.“* Andere mochten dieser Einschätzung nicht folgen.

Fortbildungsbedarfe

Die Bewältigung dieser komplexen rechtlichen Materie, die schwierige Ausgangssituation im Hinblick auf die Erkennung von Opfern sowie die Gewinnung von Opferzeuginnen und -zeugen verlangen einen hohen Professionalisierungsgrad der Ermittlungsbehörden. Hierzu wird konstatiert, dass die speziell zu diesem Thema ausgerichteten Lehrgänge beim BKA für Ermittlungsbeamtinnen und -beamte durchweg positiv und als *„optimaler Einstieg ins Thema“* angenommen würden. In fast allen Angaben zur Frage nach Fortbildungsbedarfen wird deutlich, dass gemeinsame Fortbildungen von Polizei, FKS und Bundespolizei für sinnvoll erachtet werden. Diesbezüglich wird auch auf den Fortbildungsbedarf der Ordnungsämter hingewiesen, diese führten in der Praxis zahlreiche Kontrollen durch. Ebenso wird der Fortbildungsbedarf vor Ort tätiger Polizeikräfte angesprochen. Das Thema Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft stehe nicht im Fokus der Streifenbeamtinnen und -beamten, sodass Sensibilisierungsmaßnahmen für die entsprechenden Kräfte und auch *„Taschkarten mit einer Indikatorenliste“* sinnvoll seien.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der einzelnen Workshops zu den Themen *„Opfererkennung“*, *„Möglichkeiten der Kooperation mit Fachberatungsstellen, NROs und Behörden“* sowie zum Straftatbestand dargestellt.

04.2.2 Workshop: Straftatbestand

Zunächst wird von den Beteiligten in diesem Workshop noch einmal festgestellt, dass der Tatbestand in seiner Formulierung schlecht anwendbar sei. Der § 233 StGB sei *„verwirrend formuliert“*, *„schwer lesbar“* und *„unverständlich“*. Die einzelnen Tatbestandsmerkmale seien *„schwer miteinander in Verbindung zu bringen“* und die *„gesetzliche Regelung so nicht akzeptabel“*. Wenn Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft als Straftatbestand tatsächlich von Bedeutung sei, sei eine Modifizierung des Gesetzestextes im Hinblick auf die Praxis wünschenswert. Es wird der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass es spätestens bei weiteren Neuerungen in der EU-Rahmengesetzgebung eine Änderung der aktuellen Norm in Deutschland geben werde. Eine Neuformulierung dieses Straftatbestands solle *„anwendbarer“*, *„einfach gestrickt und verständlich“* sein. Als Beispiel für

gelungene Formulierungen werden von den Beamtinnen und Beamten, die diese kennen, die Gesetzestexte der Länder Belgien, Niederlande und Österreich genannt.

Die Tatbestandsmerkmale Sklaverei/Leibeigenschaft werden – übereinstimmend mit der Rechtsauslegung – von den polizeilichen Expertinnen und Experten als „nicht geeignet“ für die Anwendung in Deutschland angesehen. Sie sollten aus dem Gesetzestext herausgenommen werden, da bislang auch keine Erfahrungen für ihre Anwendung bei Taten im Ausland vorlägen und angenommen wird, dass (auch international) diese Begriffe „heute einfach nicht mehr passend“ seien. Einfacher und eindeutiger wären nach Meinung einiger Diskussionsteilnehmenden die Formulierungen „sklavenähnliche Umstände“ und/oder „Beraubung der Freiheit“.

Das Tatbestandsmerkmal der Zwangslage solle „weiter spezifiziert“ werden und eine „Konkretisierung“ erfahren, es biete in dieser Form zu viele Auslegungsmöglichkeiten. Diese sorgten letztlich dafür, dass auf „Ausweichtatbestände“, auf alternative Paragraphen zurückgegriffen werde, weil diese einfacher in der Handhabung seien.

Mehrere Teilnehmende heben hervor, dass die Aufnahme des Begriffs der „Ausbeutung“ im Gesetzestext als Tatbestandsmerkmal sinnvoll wäre. Dieser fände sich beispielsweise in anderen europäischen Gesetzesformulierungen. Einige Expertinnen und Experten sind der Auffassung, dass sich mit der Bezeichnung Ausbeutung gegebenenfalls „die Tathandlungen klarer erfassen“ ließen.

Auch in diesem Workshop wird das Problem thematisiert, dass sich die Geschädigten häufig – zumindest zunächst – nicht selber als Opfer betrachteten, ihnen ein „Opferbewusstsein“ fehle. Selbstkritisch wird in Bezug auf Einstellungen einzelner Beamtinnen und Beamter ebenfalls angemerkt, dass „in den eigenen Reihen“ viel zu oft argumentiert werde, dass es der Person, dem Opfer, doch „besser geht als in seinem Heimatland“, „von Ausbeutung und Zwangslage also keine Rede sein kann“. Es wird gleichwohl vermutet, dass das Ausmaß der tatsächlich vorhandenen Geschädigten nicht erkannt werde und bei einem bestehenden Anfangsverdacht entsprechende dolmetschergestützte Vernehmungen erforderlich seien, um „Verdachtslagen mit Inhalten“ zu füllen.

Da Verstöße gegen den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

fast ausschließlich in Tateinheit mit anderen Delikten, beispielsweise „Schleusung, Wucher, Betrug“ erfolgten, sei ein Ausweichen auf diese Tatbestände naheliegend, weil sie geläufiger seien. Der „Menschenhandel an sich geht folglich unter“, wird konstatiert. Dies betreffe sowohl die Polizei als auch die Staatsanwaltschaft: „Kollegen und die StA tun sich schwer mit der Anwendung und Auslegung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung.“ Weiterhin wird als Problem angemerkt, dass es „bezüglich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft bisher keine höchstrichterlichen Urteile“ gäbe. Die Anzahl der Verurteilungen nach § 233 StGB sei insgesamt gering.

Die Einschätzung, dass es „juristisch anscheinend unterschiedliche Sichtweisen“ gäbe, wird problematisiert: „Während eine Staatsanwaltschaft eine restriktive Auslegung des Gesetzestextes vornimmt, sieht eine andere Staatsanwaltschaft durchaus Möglichkeiten.“ An die Staatsanwaltschaft solle aus der Sicht Einzelner appelliert werden, eine Anwendung des § 233 StGB häufiger in Betracht zu ziehen.

Insgesamt wird eine Änderung des Gesetzestextes für notwendig erachtet, allerdings seien weitere Maßnahmen erforderlich. Es gehe darum, „alle mit ins Boot zu holen, um überhaupt Opfer zu erkennen“ und eine gemeinsame Strategie im Kampf gegen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zu entwickeln. Zielgerecht sei ein „Komplettpaket, welches zum einen gesetzliche Optimierungsmöglichkeiten und zum anderen polizeiübergreifende Zusammenarbeit beinhaltet“. Erst in Kooperation mit Zoll, Bundespolizei, FKS und dem Opferschutz ließe sich dieser umfassende Deliktsbereich zur Zufriedenheit aller bearbeiten.

04.2.3 Workshop: Opfererkennung

Zunächst werden besonders vom Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft betroffene Tätigkeitsfelder sowie Berufsgruppen diskutiert und Probleme und Lösungsansätze in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen analysiert. Im Ergebnis werden im Workshop folgende sieben Schwerpunktbereiche festgelegt:

Haushalt/Pflegekräfte: Im Bereich der privaten Haushalte wird von den Ermittlenden ein besonders hohes Dunkelfeld vermutet. Nach ihren Erfahrungen bestünden seitens der Täterinnen oder Täter häufig Kontakte in die Her-

kunftsländer der Opfer, teilweise seien sich Täterin oder Täter und Opfer bereits aus dem Heimatland bekannt. In privaten Haushalten bestehe keine Möglichkeit für Überprüfungen und somit „keine Gelegenheit für Verdachtsschöpfung“. Bedenkenswert seien zur Erkennung von Pflegekräften als Opfer von Menschenhandel Sensibilisierungsmaßnahmen für Ärztinnen/Ärzte und Pflegedienste.

Gastronomie: In gastronomischen Betrieben seien die Opfer von Menschenhandel meist in der Küche, selten im Service, beschäftigt. Auch hier wird die Verteilung einer Indikatorenliste zur Sensibilisierung empfohlen. Diese sollten den Gesundheitsämtern, der Lebensmittelüberwachung und der Gewerkschaft DeHoGa ausgehändigt werden.

Baugewerbe: Wie in allen Bereichen bestünden auch hier die Probleme der Opfererkennung und das Phänomen des „zufriedenen Betrogenen“. Ermittlerinnen und Ermittler von Polizei beziehungsweise der FKS halten eine aktive Zusammenarbeit in diesem Tätigkeitsfeld überwiegend für sinnvoll. Überprüfungen könnten ihrer Ansicht nach gemeinsam größtmögliche Wirkung erzielen. In der Diskussion wird mehrfach betont, dass für diesen Arbeitsbereich ebenfalls Indikatorenlisten zur Sensibilisierung von Baugewerbe, Genossenschaften und Gewerkschaften wie der IGBau vorstellbar und wünschenswert seien.

Landwirtschaft: Im Zusammenhang mit Menschenhandel in der Landwirtschaft gehe es zumeist um saisonale, zeitlich begrenzte Erntearbeit. Vertreterinnen und Vertreter der Strafverfolgungsbehörden merken an, dass in diesem Wirtschaftsbereich häufigere Kontrollen zur Abschreckung erfolgreich sein könnten. Diese sollten nicht im Sinne der Strafverfolgung, sondern wegen ihrer präventiven Wirkung im Landwirtschaftsbereich durchgeführt werden.

Großbetriebe: Einige Teilnehmende des Workshops gehen davon aus, dass auch in Schlachtereien in der Tierzerlegung und in großen Reinigungsbetrieben Personen Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung würden. „Durch in sich geschlossene Betriebe haben wir ein noch größeres Problem der Opfererkennung.“ Möglichkeiten sehen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter – wie in den anderen Bereichen auch – in Sensibilisierungsmaßnahmen. Beispielsweise könnten Amtstierärztinnen und

-ärzte, die sich regelmäßig auf den Schlachthöfen aufhielten, informiert und über Indikatoren aufgeklärt werden.

Binnenschifffahrt: Im Bereich der Binnenschifffahrt lägen keine Erkenntnisse vor, es sei „kein Überblick“ vorhanden. Hier wird ebenfalls von einem vorhandenen Dunkelfeld ausgegangen und Maßnahmen im Sinne von „Informieren und Sensibilisieren“ bei der Wasserschutzpolizei als notwendig erachtet.

Bettelei, „Klaukids“, Indoorplantagen: Die Expertinnen-/Expertenrunde geht in der Diskussion davon aus, dass es in diesen Bereichen Opfer von Menschenhandel gibt. Problematisiert wird, dass diese „Tätigkeiten“ bislang nicht vom § 233 StGB erfasst werden.

Die teilnehmenden Expertinnen und Experten diskutieren weitere Probleme im Hinblick auf die Opfererkennung und auf mögliche Lösungsansätze.

Zusammenarbeit mit der FKS

Ein großer Teil der polizeilichen Gesprächsteilnehmenden äußerte Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der FKS. Einerseits verfüge die FKS in den Wirtschaftsbereichen über deutlich mehr Kontrollmöglichkeiten und käme somit eher mit potenziellen Geschädigten in Kontakt, andererseits sei eine erhöhte Sensibilität für Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung notwendig. Von den Expertinnen und Experten wird ein gemeinsames „Pilotprojekt FKS/Polizei“ vorgeschlagen, in dem zunächst zeitlich begrenzt geplante Überprüfungen gemeinsam aktiv durchgeführt und ausgewertet werden sollten. Das Ergebnis solle später auf seine Wirksamkeit hin überprüft werden. Zudem werden gemeinsame Öffentlichkeitskampagnen (Polizei und FKS) als Erfolg versprechend eingeschätzt. Als Beispiel wurde ein Baustellen-Information flyer zur Sensibilisierung von Bauarbeitern diskutiert.

Geschädigte

Als weiteres Problemfeld wird auf eine mögliche Doppelrolle der Opfer hingewiesen: Diese könnten bei Vorliegen eines illegalen Aufenthalts oder einer illegalen Arbeitsaufnahme nicht nur Opfer, sondern auch Beschuldigte sein. In diesen Fällen erfolge eine Festnahme und regelmäßig auch eine erkennungsdienstliche Behandlung. Zugleich seien sie Zeuginnen

oder Zeugen in einem Strafverfahren. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die solche Fallkonstellationen aus ihrer Ermittlungspraxis kennen, beschreiben die Bearbeitung dieser Fälle häufig als Balanceakt. Zumal sie in der Kommunikation fast ausschließlich auf Dolmetscherinnen oder Dolmetscher angewiesen seien und dolmetschergestützte Vernehmungen wiederum besondere Anforderungen an Vernehmungsbamtinnen und -beamte stellten.

Auch in dieser Gesprächsrunde wird erörtert, dass Geschädigte in vielen Fällen keine Anzeige erstatten würden – *„viele Opfer wollen zunächst von sich aus keine Strafanzeige, hier ist vorsichtiges Herantasten gefragt“* – und die Situation für sie von Angst geprägt wäre – *„Die hilflose Situation der Opfer sorgt für große Angst, da ist es manchmal schwer, einen Sachverhalt zu erhellen“*.

Als Zugang zu den Geschädigten wird das Erstellen und Verbreiten einer schriftlichen mehrsprachigen Information in Abstimmung mit der Agentur für Arbeit diskutiert. Diese solle ausländischen Arbeitnehmenden auf unterschiedlichen Wegen zugänglich gemacht werden – beispielsweise auf dem Bau, um betroffene Kolleginnen bzw. Kollegen erkennen zu können. Über eine *„Standardmaßnahme Aufklärung“* ließe sich zumindest *„ein Informationsfluss in Richtung Opfer“* erreichen.

Ausbildung

Die Teilnehmenden der Diskussion sind durchgehend der Auffassung, dass Polizeibeamtinnen und -beamte bezüglich des § 233 StGB weiterqualifiziert werden müssten und dass sie bereits in der Ausbildung für Menschenhandelsdelikte sensibilisiert werden sollten. Häufig sei dies ein Problem der Ausbildungsstätten, andere Straftatbestände seien *„alltäglicher“*. Kurzfristige Lösungsmöglichkeiten sahen die anwesenden Ermittlerinnen und Ermittler in Informationsartikeln in den Gewerkschaftszeitungen (BDK, GdP und DPoIG) und Informationsveranstaltungen fachkundiger Kolleginnen und Kollegen auf Dienstbesprechungen sowie das Erstellen innerdienstlicher Flyer für die Informationsverbreitung.

Allgemeines

Zusammenfassend können nachstehende Anregungen festgehalten werden: Indikatorenlisten werden von den Diskussionsteilnehmenden für

alle Branchen als ausgesprochen wichtig erachtet. Großen Wert in der Zusammenarbeit legen die Ermittlerinnen und Ermittler auf die Fachberatungsstellen Opferschutz und die Kooperation mit der FKS. Eine weitere wichtige Bedeutung komme der Kooperation mit der Agentur für Arbeit zu: Von dieser erhoffen sich einige Teilnehmende eigenständige Kontrollen und formulieren die Idee – über die Internetseite der ZAV (Zentrale Auslands- und Fachvermittlung) – potenzielle Opfer in ihren Muttersprachen zu erreichen. Wünschenswert seien ebenfalls gemeinsame Aufklärungskampagnen mit Unterstützung vom bzw. über das BMAS. Gleichzeitig solle ein intensiverer Austausch (der Strafverfolgungsbehörden) mit den Herkunftsländern der Opfer (*„Informationen über Vermittler“/„Kenntnis über im Ausland erstattete Anzeigen“*) erfolgen.

Insgesamt würden zudem aufgrund geringer Ressourcen in fast allen Bundesländern kaum Kontrollen durchgeführt. Dadurch fehle in diesem Deliktbereich die wünschenswerte *„Warnwirkung“*.

04.2.4 Workshop: Möglichkeiten der Kooperation

Im Rahmen dieses Workshops werden von den Teilnehmenden die Möglichkeiten der aktiven Zusammenarbeit und die Möglichkeiten *„Runder Tische“* in verschiedenen Zusammensetzungen diskutiert.

Von allen Teilnehmenden wird die Kooperation mit anderen Institutionen und Behörden als wichtig erachtet. Der Austausch zwischen Polizei und Nichtregierungsorganisationen sei allein bereits aus dem Grund wichtig, Verständnis für den jeweiligen Aufgaben- und Arbeitsbereich des anderen zu erlangen. Kooperationspartner sollten durch gemeinsame Schulungen ausgebildet werden, um Missverständnisse und Fehlinterpretationen zu vermeiden und damit *„alle wissen, worüber gesprochen wird“*.

Grundsätzlich fehlten Fachberatungsstellen, die Erfahrung mit Opfern von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft haben. Hier sei nach Ansicht von Diskussionsteilnehmenden das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gefordert. Vorstellbar seien Fortbildungsmaßnahmen vorhandener Opfereinrichtungen, dieses könne beispielsweise unter der Zuständigkeit des KOK (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.) erfolgen.

Runde Tische auf kommunaler und auf Bundesebene

Zu dieser Möglichkeit der Zusammenarbeit ist den Teilnehmenden wichtig, dass alle Beteiligten an einem Runden Tisch direkt mit den mit Menschenhandel beschäftigten Akteuren saßen und dass dieser zunächst möglichst „*klein gehalten*“ werden solle. Als wichtige Teilnehmende dieser Netzwerke wurden gleichwohl zahlreiche Akteurinnen und Akteure genannt: die Hauptzollämter, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), die Bundespolizei, die Polizei sowie Teilnehmende der Ministerien, aber auch der Agentur für Arbeit, Gewerkschaften, Gewerbe- und Ordnungsämter, Ausländerbehörde, Fachberatungsstellen und der Staatsanwaltschaften sowie der Steuerfahndung. Der „*Runde Tisch*“ solle vor allem dem Vertrauensaufbau und dem Kennenlernen der jeweiligen Arbeitsweisen dienen.

Die „*Runden Tische*“ auf kommunaler Ebene sollten durch das jeweilige LKA initiiert werden, wobei nicht die konkrete Verfahrensinitiation, sondern das strategische Vorgehen im Vordergrund stehen sollte. Die Teilnehmenden der Diskussionsrunde sprechen sich ebenfalls für einen „*Runden Tisch*“ auf Bundesebene aus, der durch das BMAS geplant und durchgeführt werden solle. Auf dieser Ebene sollte Grundsätzliches erörtert und festgelegt werden, dazu könnten zu speziellen Themen Expertinnen und Experten eingeladen werden.

Ein „*Runder Tisch*“ solle als „*dynamischer Prozess*“ angelegt und verstanden werden und gleichzeitig der Ausbildung von Multiplikatorinnen dienen. Ebenso sind „*Runde Tische*“ zu unterschiedlichen Themenkomplexen denkbar. Als Beispiele wurden: „*Vorbeugung, Früherkennung und Verdachtsgewinnung*“ genannt.

Kooperationsvereinbarung / Kooperationskonzept

Im Rahmen des Meinungsaustausches wurden die Bedeutung und die Möglichkeiten einer Kooperationsvereinbarung mehrfach angesprochen: „*Das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollten die Basis einer Vereinbarung bilden, auf welcher die Bundesländer Kooperationen aufbauen können.*“ So könnten beispielsweise datenschutzrechtliche Fragen vor der gemeinsamen Arbeit geklärt werden. Durch das BKA solle eine Prüfung erfolgen, ob das Kooperationskonzept zum Menschenhandel

zum Zweck der sexuellen Ausbeutung auf den Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung übertragen werden könne. Notwendige Veränderungen wären unter Mitarbeit des BKA, der LKÄ, des KOK und des BMAS vorstellbar.

Fortbildungen und Öffentlichkeitsarbeit

Die anwesenden Diskussionsteilnehmenden halten gemeinsame beziehungsweise gegenseitige Fortbildungen für wünschenswert. Diese würden auch bereits durchgeführt und sollten sich aus den Kooperationen heraus weiterentwickeln. Vorstellbar seien „*gegenseitige Schulungen durch Mitglieder des Runden Tisches für alle Teilnehmerinnen/Teilnehmer* – durch alle Teilnehmerinnen/Teilnehmer“, wobei die gewonnen Erkenntnisse in den eigenen Dienststellen beziehungsweise Arbeitsbereichen im Sinne einer Multiplikatorenfunktion weitergegeben werden sollten. Zum besseren Verständnis einzelner Arbeitsfelder seien auch gegenseitige Hospitationen sinnvoll.

Die Anwesenden der beteiligten Ermittlungsbehörden äußern sich positiv im Hinblick auf eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit. Diese würde Ressourcen sparen und Fachwissen bündeln, sodass gezielt unterschiedliche Personengruppen angesprochen werden könnten und der „*Zugang zu Betroffenen*“, sowohl auf Opfer- als auch auf Täterseite, eher möglich wäre.

04.3 Sichtweisen aus Staatsanwaltschaften und Gerichten

Im Folgenden sollen die Befunde der N=6 Interviews mit Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie Richterinnen und Richtern präsentiert werden. Vor dem Hintergrund der geringen Anzahl befragter Personen haben die Ergebnisse primär heuristischen Charakter, gleichwohl geben sie einen wichtigen Einblick in die Erfahrungen und Einstellungen der Akteurinnen/Akteure aus der Justiz. Darüber hinaus werden wesentliche Problemfelder und Optimierungsmöglichkeiten im Kontext des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft aus Sicht dieser Gruppe thematisiert. Zur Gewährleistung der Anonymität der Befragten wird auf eine detaillierte Darstellung einzelner Fallschilderungen verzichtet.

04.3.1 Erkenntnisse aus der Fallbearbeitung und Probleme der Beweissicherung

Zunächst werden die Erkenntnisse der Interviewten zur Phänomenologie vor dem Hintergrund

ihrer Erfahrungen zusammenfassend skizziert, bevor die besonderen Schwierigkeiten der Beweisführung in diesem Kontext dargestellt werden.

Nach den Erfahrungen der Befragten von Staatsanwaltschaften und Gerichten treten bestimmte Wirtschaftsbereiche beim Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft häufiger in Erscheinung als andere und es wird teilweise von einem hohen Dunkelfeld ausgegangen. Erwähnung finden hier – in Abhängigkeit von bisher bearbeiteten Fällen oder auch dem spezifischen Zuständigkeitsbereich – die Gastronomie, der Bausektor, Privathaushalte (inklusive Botschaften) und der Pflegebereich, die Landwirtschaft sowie die Gebäudereinigung.

Die Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung werden von einem Teil der Befragten im Hinblick auf das Gaststättengewerbe oder Haushaltshilfen vorwiegend im südostasiatischen Raum verortet – was möglicherweise auch aus den aktuell diskutierten Fällen zu den „Spezialitätenköchen“ resultiert – im Hinblick auf die Baubranche, die Landwirtschaft oder auch den Pflegesektor wird Osteuropa als Herkunftsregion genannt. In den bisher von den Interviewten behandelten Fällen gab es sowohl weibliche wie männliche Geschädigte, Einzelpersonen als auch Gruppen von Geschädigten. Täterinnen und Täter der besprochenen Fälle kamen aus dem jeweiligen Heimatland des Opfers, zum Teil bestanden entfernte familiäre Verbindungen.

Die Initiative zu den einzelnen Ermittlungsverfahren entstand aus unterschiedlichen Situationen heraus, sei es über (anonyme) Anzeigen durch die Betroffenen selbst oder durch Dritte, sei es über einen Anfangsverdacht nach einer erfolgten Kontrolle oder durch zufällige Ereignisse wie gewalttätige Auseinandersetzungen in Firmen sowie Betriebsunfälle.

„Das ist initiiert worden, indem eine Nachbarin im Hause das mitbekommen hat und die natürlich auch den Missstand mitbekommen hat. [...] und hat dann darauf hingewirkt, das bei der Polizei zur Anzeige zu bringen und dann auch mithilfe der Polizei die da rauszuholen.“
 „Der Anfangsverdacht ging los mit einer ganz normalen Kontrolle in einem [...] Lokal. Und da sind eben Leute festgestellt worden, die unzureichend angemeldet waren und die tatsächlich mal Angaben gemacht haben.“

„Also eigentlich kommt das alles durch anonyme Anzeigen oder durch Arbeitnehmer, die sich über irgendwelche Missstände beschweren. [...] Meistens ist es so, da sind Unstimmigkeiten auf einmal, dann gab es eine Schlägerei dort. Oder da gab es einen Arbeitsunfall. Dadurch haben wir schon Sachen aufgedeckt.“

Um seitens der Tatverdächtigen konkreten Druck auf die Geschädigten in diesen Fällen auszuüben, seien ihnen regelmäßig die Personalpapiere abgenommen und die durch den Aufenthalt in einem fremden Land begründete Hilflosigkeit – insbesondere die „Sprach- und Kulturbarriere“, wie es eine Person ausdrückte – ausgenutzt worden. Nur in einem Fall wurde angenommen, dass das Opfer zeitweise eingesperrt gewesen sei, was allerdings als Druckmittel in diesen Fällen als häufig nicht erforderlich angesehen werde.

„Die haben denen die Pässe abgenommen und denen gesagt, wenn sie zur Polizei gehen, werden sie ausgewiesen. Das ist Druck genug, finde ich.“

„[...] dass man ihr gesagt hatte, sie brauche sich hier in Deutschland gar nicht an die Polizei wenden, das seien ja alles Rassisten in Deutschland, [...] dann würde sie sofort ausgewiesen. Und dann hatte man ihr auch noch den Pass weggenommen, was auch eine relativ häufige Geschichte ist in solchen Fällen.“

„Wenn es denn jetzt tatsächlich solche Fälle sind, sind es ja oft Menschen, [...] die aus fernen Ländern kommen, hier im Grunde genommen in Deutschland so gut wie gar nicht integriert sind. Von daher naturgemäß natürlich auch Verständnisschwierigkeiten entstehen usw.“

„Das Opfer war nicht beständig weggeschlossen. So war das nicht. Sie war nur teilweise eingesperrt, es wurde wohl der Schlüssel mitgenommen. [...] Wobei sie auch nicht anzugeben wusste, wann das so genau gewesen ist, sonst hätte man das wohl noch als Freiheitsberaubung mit anklagen können. Wenn man das hätte näher festmachen können, wäre es wohl auch zu einer höheren Verurteilung gekommen. Aber so hängt das ein bisschen in der Luft. Man kann davon ausgehen, dass es stimmt. Dass es so ist, da habe ich keine Bedenken. Aber man kann es schlecht verurteilen. Irgendwann im Laufe des letzten Jahres war sie mal eingesperrt. Das können Sie nicht aburteilen. Da müssen Sie schon einen konkreten Tatzeitraum wissen.“

Erfolgreiche Fallbearbeitungen – das heißt Fälle, die nicht wegen eines Mangels an Beweisen eingestellt wurden – zeichneten sich durch besonders positive Umstände aus, die in vielen Fällen in dieser Form nicht gegeben seien. Hier werden vor allem das Verbleiben der Geschädigten im Land, was für das weitere Verfahren ganz wesentlich sei, sowie das Vorliegen von weiteren Zeugenaussagen oder von Sachbeweisen wie Aufzeichnungen über geleistete Arbeitsstunden und Entlohnung genannt.

„Die [Geschädigten] blieben bis zum Schluss da – ausnahmsweise mal. [...] Die waren bis zur Hauptverhandlung da und verfügbar und sind auch nicht umgefallen.“

„In dem Fall hat es sich eben sehr bewährt, [...] dass man dann dafür sorgt, dass der Zeuge dann wenigstens im Land bleibt oder die Zeugin in dem Fall und dann später für die Gerichtsverhandlung dann auch noch zur Verfügung steht. Ja, das zeichnet wahrscheinlich alle oder in der Regel diese Fälle aus, dass man natürlich dann eigentlich immer zusehen muss, dass der Zeuge dann später auch noch da ist.“

„Und weil es da neben dem Opfer auch noch ein weiteres Beweismittel gab, nämlich eben besagte Nachbarin, die das bestätigen konnte, was wiederum dazu geführt hat, dass die Täterin es gestanden hat.“

„Es wurde dann, es wurden da zwei Arbeitsverträge geschlossen. Einmal so für die Ausländerbehörde. Das ist wahrscheinlich auch typisch in diesen Fällen, dass man da natürlich hier was vorlegen muss der Ausländerbehörde. Und dann hat es noch einen anderen [...] gefertigten gegeben, den wir dann später mal gefunden haben im Zuge der Durchsuchung. Wo dann ein sehr viel geringeres Gehalt vereinbart war und das wurde dann noch nicht einmal bezahlt.“

„[Die Geschädigten hatten] gute Unterlagen gehabt in dem Fall. Die hatten eigene Aufzeichnungen. Der Arbeitgeber hat das auch notiert. Man konnte nachweisen dann, dass die irgendwie zwei Euro irgendwas gekriegt haben die Stunde.“

Viel häufiger allerdings treten nach Angaben der Interviewten Schwierigkeiten auf – angefangen bei dem Erkennen von Geschädigten, somit der Verfahrensgenerierung, über eine mangelnde

Aussagebereitschaft der Opfer, welche beispielsweise aus Furcht vor einer Abschiebung oder aus Angst keine Angaben machten, oder das Fehlen objektiver Beweismittel bis hin zu Abreise/Abschiebung der Opfer vor Beginn der Hauptverhandlung.

„Uns bleiben dann im Endeffekt, die objektiven Beweismittel also sichergestellt, die Unterlagen in irgendwelcher Form, hier typische Stundenzettel. Mit denen können wir oft dann mehr anfangen als mit Angaben, die sehr zurückhaltend kommen.“

„Ja, wenn man da keine Zeugin, keinen Zeugen hat, dann wird das sehr schwierig. Zumal ich mir auch vorstellen kann, dass selbst Opfer, die es irgendwie geschafft haben, mal zur Polizei zu kommen, die Sache anzuzeigen, die werden ja unter enormen Druck gesetzt. [...] Und dass da die Leute wieder umfallen, hielte ich eher für wahrscheinlich, ähnlich wie bei den Körperverletzungsdelikten in bestehender Ehe [...]“

Als ebenso problematisch wird eine lange Verfahrensdauer empfunden. Diese wird insbesondere im Hinblick auf die Aufenthaltsmöglichkeiten der Geschädigten als kritisch wahrgenommen.

„Wenn ich da einen langen Prozess draus gemacht hätte, der noch hätte in die Berufung gehen müssen, spätestens in der Berufung wäre die Zeugin weg gewesen, wäre die nämlich in ihrem Heimatland gewesen und hätte auch keine Lust, noch mal nach Deutschland zu kommen. Und spätestens dann wäre das Verfahren totgelaufen.“

„Der Zeitablauf. [...] Aber wenn die nach einem halben Jahr anfangen, an der Schriftlichkeit zu zweifeln, weil das und jenes nicht beigezogen worden ist oder sonst irgendetwas, dann sind sie halt irgendwo mal unter Umständen auf der Verliererstraße. Also Zeitablauf ist immer Gift bei so Verfahren.“

04.3.2 Anregungen zur Verfahrensoptimierung und zum Umgang mit Geschädigten

Die Überlegungen der Vertreterinnen und Vertreter aus der Justiz zur Verbesserung der Verfahrensgenerierung und anschließenden Durchführung der Verfahren beziehen sich

auf unterschiedliche Ebenen und werden im Folgenden detaillierter dargelegt. Die Systematik der Darstellung orientiert sich am eingangs benannten Qualitätskonzept von Donabedian (1966). [siehe Tab. 14, S. 111]

Polizeiliche Maßnahmen

Die Bedeutung proaktiver Verdachtsgewinnung in Form von Kontrollen und auch von Observationen durch Polizeikräfte wurde hoch eingeschätzt. Demgegenüber stünden die personellen Ressourcen und die Sparmaßnahmen aufseiten der Polizei.

„Bei Kontrolldelikten hängt es von der Kontrollintensität ab, was sie letztendlich hier in den Akten niederlegen. Und wenn sie da nicht kontrollieren, entstehen halt keine Akten.“

„[...] aber es ist eben auch ein Kontrolldelikt. Das heißt, es hängt maßgeblich davon ab, was im Bereich der Polizei in der Regel ja von Amts wegen dann aktenkundig gemacht wird.“

„In Städten haben sie eher mal die Möglichkeit einer zufälligen Kontrolle wie in der Gastronomie. In der Landwirtschaft sind geplante durchgeführte Aktionen notwendig.“

In einem Interview wurde die Bedeutung einer opferzentrierten Durchführung der Vernehmungen hervorgehoben. Die dolmetschergestützte Vernehmung wurde in keinem Fall als Problem empfunden, es wären ausreichend geeignete Dolmetscherinnen und Dolmetscher in den jeweiligen Bundesländern vorhanden.

Die Dauer von Rechtshilfeersuchen, selbst in anderen EU-Staaten, wurde von zwei Interviewten ausgesprochen kritisch gesehen. Dieses Problem stünde, in Verbindung mit der begrenzten Aufenthaltsgenehmigung der Opfer, der zügigen Verfahrensdurchführung entgegen. Eine funktionierende internationale Zusammenarbeit wäre ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Strafverfolgung von Menschenhandelsfällen.

„Und wenn ein Verfahren überlang dauert und man kann keine Anklage erheben, Ermittlungsdauer drei, vier Jahre, das ist halt schon schwierig. Gerade wenn man eben auch von anderen Behörden, die eben nicht in Deutschland sind, Unterlagen braucht oder Auskünfte. Das ist schon schwierig.“

Tab. 14:

Thematisierte Optimierungsmöglichkeiten für Verfahren	
Polizeiliche Maßnahmen Rechtshilfe Gewinnabschöpfung	Prozessqualität
Fachliche Zuständigkeiten – Schwerpunktbereiche Personelle Ressourcen in der Polizei Fachliche Kompetenz der Beteiligten Kooperationen	Strukturqualität
Richterliche Vernehmung „Kronzeugenregelung“ Betreuungs- und Aufenthaltsmöglichkeiten für Geschädigte	Ergebnisqualität

„Was dann, wenn wir jetzt alles gemacht hätten, dazu geführt hätte wahrscheinlich, dass das Verfahren sich über Jahre hingezogen hätte, womit dann letztlich eigentlich auch keinem gedient wäre, auch der Geschädigten nicht. Also ich habe persönlich mal die Erfahrung gemacht mit Rechtshilfe mit [Land X], das hat anderthalb Jahre gedauert.“

Auf die Bedeutsamkeit der Gewinnabschöpfung zur Sicherung von Vermögenswerten für mögliche Ansprüche von Geschädigten wurde verwiesen, wenngleich dies nur in einem der bearbeiteten Fälle realisiert worden sei. Bei diesen Verfahren kann das Vermögen im Zuge der Rückgewinnungshilfe zunächst nur mit einem dinglichen Arrest vorläufig gesichert werden. Um etwaige Ansprüche von Geschädigten durchsetzen zu können, ist ein rechtlicher Titel notwendig, den das Opfer selbst erwirken muss. Dies sei ein aufwendiges Verfahren und für das Opfer ohne Unterstützung schwer umsetzbar.

Fachliche Zuständigkeiten – Schwerpunktbereiche

Die fachliche Zuständigkeit wurde unterschiedlich gesehen. Zum einen sei die Bearbeitung beispielsweise im Bereich der Arbeitsmarktdelikte/Ausländerdelikte durchaus vertretbar, zum anderen wird die Anbindung dieser Delikte aufgrund der Deliktstrukturen in die Sachbearbeitung der Abteilungen Organisierter Kriminalität befürwortet.

In einem Interview wurde darauf hingewiesen, dass fachliche Zuständigkeiten bei Polizei und Staatsanwaltschaft gleich organisiert sein sollten, um reibungslose Abläufe gewährleisten zu können. Diese Vorgehensweise habe sich in der Vergangenheit mit dem Einrichten von

Sonderdezernaten in den Staatsanwaltschaften bewährt. Als Problem wurde dabei formuliert, dass Strukturen erst mit Erfahrungswerten entstehen könnten und diese für den hier besprochenen Deliktsbereich noch nicht vorlägen.

„Das ist überhaupt das Problem. Wenn Sie Organisationsstrukturen aufzeigen wollen, brauchen Sie einen Erfahrungshorizont und können im Grunde genommen erst durch die Führung mehrerer Ermittlungsverfahren überlegen, wie muss ich eine Struktur einrichten, um ein Ermittlungsverfahren optimal durchzuziehen. Das gilt sowohl auf polizeilicher als auch auf staatsanwaltlicher Ebene.“

„Ich denke aber, dass es sehr sinnvoll wäre, [...] mal zu gucken und auch mit anderen Bundesländern, etwa im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen mal zu schauen, kann man eigentlich bestimmte Grundstrukturen auf polizeilicher Seite aufziehen und wie muss das spiegelbildlich bei Staatsanwaltschaften organisiert sein. Aus meiner Sicht macht das gar keinen Sinn, wenn man auf der polizeilichen Ebene eine Struktur aufzieht und auf der staatsanwaltlichen ist dann keine vorhanden.“

Personelle Ressourcen in der Polizei

Eine unzureichende personelle Ausstattung der Polizei wurde, gerade mit Bezug auf Kontrollen, die bei Menschenhandelsdelikten bedeutsam seien, mehrfach thematisiert. Angesichts ressourcenintensiver Ermittlungen sei mit wenig Personal bei den Strafverfolgungsbehörden keine adäquate Bekämpfung von Menschenhandelsdelikten möglich.

„Und 233 hängt ja nicht zuletzt von den Ressourcen im Bereich Polizei, in erster Linie der Polizei, ab, und wenn diese Ressourcen nicht da sind, einmal weil vielleicht nicht genügend Personal da ist oder weil zwar Personal da ist, das aber nicht hinreichend in diese Richtung aus- und fortgebildet ist, dann läuft eine solche Vorschrift leer, praktisch.“

„In dem Moment, wo Sie im Kontrolldelikt nicht genügend Personalressourcen einsteuern, dürfen Sie sich nicht wundern, wenn Ihre polizeiliche Kriminalstatistik oder die Strafverfolgungsstatistik dort so tut, als finde diese Kriminalität nicht statt. Das ist natürlich ein

verhängnisvoller Irrtum. Bei Kontrolldelikten hängt es von der Kontrollintensität ab, was Sie letztendlich hier in den Akten niederlegen. Und wenn Sie da nicht kontrollieren, entstehen halt keine Akten.“

Fachliche Kompetenz der Beteiligten

Die Notwendigkeit der fachlichen Kompetenz aller Verfahrensbeteiligter aus der Polizei der FKS oder auch der Staatsanwaltschaft wird mehrfach thematisiert. Auch wenn überwiegend positive Erfahrungen berichtet werden, seien Fortbildungsmaßnahmen oder interdisziplinärer Austausch und fallbezogene Diskussionen für die Weiterqualifizierung der Beteiligten und die Optimierung von Verfahrensabläufen wesentlich.

Kooperationen

Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Kooperationen mit Opferschutzeinrichtungen wird – sofern Erfahrungen vorliegen – allgemein als positiv bezeichnet. Zwei Interviewte, die vorwiegend Erfahrungen mit Arbeitsmarktdelikten aufweisen und bislang kaum mit Fällen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung befasst waren, schätzen die Bedeutung der Opferbetreuung geringer ein als die übrigen Befragten. In einem Fall wurde die Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden mit einer Opferschutz-einrichtung besonders hervorgehoben und als ausgesprochen gelungen angeführt.

„Damit haben wir hier eigentlich sonst nichts zu tun. Deswegen kannte ich es nicht so. Hab aber gemerkt, dass das eigentlich sehr gut eingespielt war und sehr gut funktioniert hat, diese Struktur. Man wusste immer, wo die ist, war immer zur Verfügung, die Zeugin.“

Richterliche Vernehmung

In Bezug auf Opferzeuginnen oder -zeugen aus EU-Staaten wurde die Erfahrung mitgeteilt, diese hätten regelmäßig das Bedürfnis, in ihre Heimatländer zurückzureisen, und stünden dann in einem späteren Strafverfahren nicht mehr zur Verfügung, bei Geschädigten aus Drittstaaten könne dies aufgrund einer Abschiebung der Fall sein. Die damit im Zusammenhang stehende Bedeutung der richterlichen Vernehmung in Menschenhandelsverfahren wurde in fast allen Interviews unterstrichen, gleichwohl wurde

darauf verwiesen, dass eine solche „indirekte Beweisführung“ mit Bedacht und in Abhängigkeit vom Einzelfall anzuwenden sei. In diesem Kontext verwiesen drei Interviewte auf die für das Strafverfahren hohe Bedeutung des persönlichen Eindrucks für die „Beurteilung der Glaubwürdigkeit“, der durch eine richterliche Vernehmung nicht regelmäßig und nicht gänzlich ersetzt werden könne.

„Also eine richterliche Vernehmung sollte man machen, wenn man weiß, Beweismittelverlust droht, und Beweismittelverlust droht natürlich, wenn man weiß, dass ein Zeuge in sein Heimatland zurückkehrt.“

„Unsere Erntearbeiter zum Beispiel [...], die vernehmen wir richterlich, weil wir genau wissen, bis wir es zur Anklage bringen, bis verhandelt wird, sind die nicht mehr da. Das wird in der Regel gemacht.“

Eine Person führt mit Hinweis auf die Beweissicherung die Durchführung einer Videovernehmung als Erfolg versprechend an.

„[Videovernehmung] halte ich sowieso grundsätzlich für sinnvoll, insgesamt für sinnvoll im Wesentlichen. [...] Das ist wichtig, dass man diejenigen sieht, während sie aussagen. [...] Also Videobeweise wären gut für diese Taten hier.“

„Kronzeugenregelung“

Häufig fänden sich im Bereich des Menschenhandels Fallkonstellationen, in denen die Opfer in Menschenhandelsfällen gleichzeitig auch Beschuldigte wegen eines illegalen Aufenthalts oder der illegalen Arbeitsaufnahme wären. Diese Situation könne zu einer geringen Anzeigebereitschaft und einer zurückhaltenden Aussagebereitschaft führen. Um hier einen Anreiz zu schaffen, wird in zwei der Interviews die Möglichkeit der Kronzeugenregelung in Erwägung gezogen.

„Ja gut, das ist wie die Kronzeugenregelung, so ähnlich. Da gibt es ja auch in Grenzen Belohnungen für irgendwas. Das wäre in dem Sektor, in einem engen Sektor, sicherlich auch möglich. Wobei man das natürlich dezent einsetzen muss, sonst kippt das ins Gegenteil um. Das muss man klar sehen.“

„Ich weiß, dass das schwierig ist, aber wenn man dem überhaupt zur Wirksamkeit verhelfen will, muss man einen Weg suchen, dass das öfter angezeigt wird, und von den Opfern wird man es nicht erwarten können, weil die oft die Möglichkeit dazu gar nicht haben. [...] Im Sinne einer Kronzeugenregelung, die ich ansonsten auch sehr kritisch sehe, aber es gibt halt so Tatbestände wie diesen hier, da hat man sonst keinen Anpacker, da kommt man sonst nicht dran.“

Betreuungs- und Aufenthaltsmöglichkeiten für Geschädigte

Die Unterstützung und Betreuung der Opfer wurde von allen Interviewten thematisiert, wobei übereinstimmend festgestellt wurde, dass diese zum einen für die Durchführung der Verfahren und zum anderen für einen menschenwürdigen Aufenthalt der Zeuginnen und Zeugen notwendig sei. Die Möglichkeiten für Geschädigte, nach einem Verfahren bestimmte Zukunftsperspektiven zu erhalten, wird von zwei Interviewten als wichtiger Aspekt hervorgehoben.

„Also das Verletztenklientel ist anders. Das heißt auch, die Betreuungsorganisationen, die müssen ganz anders aufgestellt sein. Da geht es nicht so sehr um sexuellen Missbrauch, sexuelle Ausbeutung, da geht es im Grunde genommen darum, mit den Leuten auch so Dinge vorzubereiten, wie ist es überhaupt möglich, hier einen Aufenthalt zu erlangen – wie kann man den Lebensunterhalt sichern während der Dauer des Verfahrens, wie können die Wohnverhältnisse gesichert sein, solange sie in Deutschland sind – für sie so ausgestaltet werden, dass man das Ganze als menschenwürdig bezeichnen kann.“

„Gut, interessant wäre vielleicht noch die Nachbetreuung. Was man den Leuten halt bieten könnte. Legitim bieten könnte für die Mitarbeit. Das entzieht sich natürlich staatsanwaltschaftlichen Möglichkeiten. Aber wenn da die Ausländerämter sagen würden, <Mensch, wenn Ihr aussagt, dann könnten wir vielleicht ausländerrechtlich irgendwie entgegenkommen.> Aber gut, das ist nicht in unserem Bereich. [...] Aber das wäre natürlich für die Infrastruktur gut. Dann würden wir natürlich auch mehr Leute kriegen, die sagen, gut, ich stell mich mal hin und gebe das zu, wenn ich dafür dann nicht abgeschoben werde oder so.“

„Man muss sich dann darüber aber auch im Klaren sein bei der Dauer der Verfahren, dass das zum einen dazu führt, dass der Staat jemanden hier- behält, ihm einen aufenthaltsrechtlichen Status und Duldung erst einmal geben muss und dass er ihn auch unterhalten muss. [...] Man wird weiter sehr genau gucken müssen, je länger solche Verfahren dauern und gerade Menschen aus völlig fremden Kulturkreisen sich akklimatisiert haben, welche ausländerrechtlichen Vorschriften das überhaupt noch hergeben, dass man sie in die Heimatländer dann wieder zurückschickt. Man kann nicht einerseits die Leute hier haben und dann hinterher sagen, nun hast du deine Schuldigkeit getan.“

04.3.3 Einschätzung der Bedeutung und Anwendbarkeit des § 233 StGB

Zur Bedeutung des § 233 StGB wird von den Interviewten einmal unter dem Blickwinkel der Notwendigkeit argumentiert, zum anderen das Fallaufkommen bewertet. Bei Betrachtung der aktuellen Fallzahlen sei die praktische Bedeutung beziehungsweise seien die praktischen Auswirkungen in der Anwendung eher gering. Gleichwohl wird die (rechtspolitische) Bedeutung der Einführung dieses Straftatbestands von den Befragten deutlich unterstrichen.

„Auch die anderen Kollegen, man spricht ja auch so immer mal ein bisschen darüber, ich habe da einfach nie jemanden gehört, der da groß ermittelt hätte. Das sind dann immer Einzelfälle. [...] im Jahr höchstens fünf Fälle, die da überhaupt von der Polizei als Ermittlungsverfahren kommen.“

„Der hat rechtspolitisch sicher eine große Bedeutung. In der Praxis ist es allerdings so, dass die Fälle wirklich relativ gering sind.“

„Die Sinnhaftigkeit des § 233 steht meines Erachtens überhaupt nicht infrage. Da steht allenfalls zur Diskussion: Reicht das aus? Hätte man den Tatbestand anders fassen sollen? Hätte man vielleicht mehrere Tatbestände draus machen sollen?“

Zwei der Interviewten erklärten, dass die meisten Tathandlungen inhaltlich durchaus von anderen Straftatbeständen erfasst würden und stellten somit die Notwendigkeit des § 233 StGB für die Strafverfolgung infrage.

„Ich frag mich auch so ein bisschen nach der Sinnhaftigkeit dieses Paragraphen, [...] zumindest für Taten im Inland, wenn man ihn darauf anwenden möchte, denn jeder dieser Tatkomplexe würde auch durch andere Tatbestände, Vorschriften aufgefangen. Es ist ja immer auch eine Nötigung dabei, eine Freiheitsberaubung, oft eine Körperverletzung, eine Bedrohung. Also selbst ohne diesen Paragraphen wäre das Verhalten, was dieser Paragraph beschreibt, in aller Regel strafbar.“

Die konkrete Ausgestaltung des § 233 StGB wird zumindest als diskussionswürdig angesehen. Die Komplexität des Straftatbestands wurde in allen Interviews mit unterschiedlichen Schwerpunkten thematisiert.

„Die tatbestandliche Ausgestaltung macht es sehr schwer, die Dinge konkret zu ermitteln. Die Übersichtlichkeit des Tatbestandes kann man als nicht gelungen bezeichnen. Es ist aus meiner Sicht schon sehr schwierig für einen Polizeibeamten, hier zum Beispiel die einzelnen Tatbestandsalternativen verlässlich herauszuarbeiten. Teilweise sind auch die Tatbestandsmerkmale in einer Art und Weise gefasst, dass man mit dem Gedanken der Bestimmtheit des Straftatbestandes durchaus seine Probleme haben könnte.“

In Bezug auf die Ausgestaltung des Straftatbestands gibt es unterschiedliche Haltungen: Ein Teil der Interviewten sieht keinen konkreten Änderungsbedarf, ein anderer Teil hingegen problematisiert, „dass der Tatbestand zu viele Voraussetzungen“ habe. Die Formulierungen werden als nicht konkret genug empfunden und letztlich könnten derart „unübersichtliche Tatbestände, schwierige Tatbestandsausgestaltungen“ zu Mängeln im Ermittlungsverfahren führen, die sich bis in die Hauptverhandlung erstreckten und damit ein hohes Aufhebungsrisiko in sich trügen.

Abschließend soll die Anregung einer interviewten Person im Hinblick auf ein „ausgewogenes Beteiligungsverfahren“ und die Einbeziehung der Expertinnen und Experten aus der justiziellen Praxis in den Gesetzgebungsprozess zitiert werden:

„Also was ich als Appell an den Gesetzgeber hätte, wäre, sich in Zukunft doch mehr in diesem Be-

reich der Beratung der Praxis zu bedienen. Es gibt ja manche Gesetzgebungsverfahren, die durch Rahmenbeschlüsse, die umgesetzt werden müssen in nationales Recht, in Gang kommen. Ich mache da leider immer wieder die Erfahrung, dass [...] die Beteiligungsverfahren sehr kurz sind, mit der Folge, dass die Praktiker da ihre Erfahrung und ihre Wünsche an den Gesetzgeber nicht richtig einbringen können, weil sie zu wenig Zeit haben, wirklich substantiell Stellung nehmen zu können.“

05 Integrative Betrachtung ausgewählter Befunde

In der vorliegenden Untersuchung wurde ein methodischer Zugang gewählt, der die zentralen handelnden Akteurinnen und Akteure in den Mittelpunkt stellt. Das Untersuchungsdesign orientiert sich am Qualitätskonzept von Donabedian (1966) und unterscheidet zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität. Die Systematik soll bei der Diskussion der Befunde wieder aufgegriffen werden, um auf diese Weise – über die jeweils befragten Teilgruppen hinweg – zu Erkenntnissen im Hinblick auf relevante polizeiliche und strafrechtliche Aspekte beim Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zu gelangen. Da in diesem Bereich nur eine geringe Anzahl von (bekannten) Fällen und Verfahren vorliegt, soll – in Abweichung der naheliegenden Abfolge – mit dem Komplex begonnen werden, zu dem auch quantitative Parameter vorliegen: der Ergebnisebene. Zunächst jedoch erfolgt eine kritische Betrachtung der methodischen Umsetzung und der Reichweite der vorliegenden Erkenntnisse.

05.1 Methodenkritische Anmerkungen

Das Thema dieser Teilstudie hätte eine Bestandsaufnahme und Analyse einschlägiger polizeilicher und strafrechtlicher Verfahren nahegelegt. Der am besten geeignete Zugang hätte somit in einer differenzierten Aktenanalyse abgeschlossener Strafverfahren bestanden. Dass die Durchführung einer umfänglichen Aktenanalyse im Rahmen der äußerst kurzen Projektlaufzeit nicht realisierbar sein würde, wurde bereits deutlich gemacht. Die Hinzuziehung und Auswertung von Gerichtsurteilen wurde in Erwägung gezogen, allerdings erwies

sich der Zugang zu diesen Urteilen insofern als schwierig, als dass keine Sammlung der entsprechenden Aktenzeichen vorliegt und somit die Beantragung einer Abschrift aller bisher ergangenen Urteile nicht möglich war. Es waren somit nur jene Urteile zugänglich, von deren Existenz (und deren Aktenzeichen) die Autorinnen im Rahmen des Projekts Kenntnis erlangten. Da zudem Überschneidungen zum strafrechtlichen Projektteil deutlich wurden, wurde auf eine Darlegung dieses Ausschnitts schriftlicher Informationen zu Fällen des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung verzichtet.

Im Hinblick auf die umgesetzten Methoden, mithin den Workshop mit (polizeilichen) Expertinnen und Experten, die Befragung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie die Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Justiz, ist zu konstatieren, dass es sich jeweils um kleine Stichproben handelt und somit die Aussagen primär heuristischen Charakter haben. Schwierigkeiten oder Besonderheiten bei der Gewinnung der jeweiligen Stichprobe und der konkreten Untersuchungsdurchführungen wurden bereits in Kapitel 3.2 angesprochen. Eine Erhöhung der Validität sollte insbesondere durch den Einsatz verschiedener Erhebungsmethoden und die Einbeziehung verschiedener Berufsgruppen erreicht werden. Die Generalisierbarkeit der einzelnen Befunde bleibt dennoch begrenzt. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass die teilnehmenden Personen, die alle unmittelbar mit Fällen des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung befasst sind, bedeutsame Erkenntnisse und Erfahrungen mitgeteilt, wesentliche Probleme aufgeworfen und zentrale Optimierungsmöglichkeiten in diesem Kontext formuliert haben. Gerade in der gemeinsamen Betrachtung der gewonnenen Erkenntnisse über die einzelnen befragten Gruppen hinweg wird das argumentative Gewicht geteilter Auffassung unterstrichen. Die dargestellten Perspektiven stehen für die Erfahrungen, Haltungen und Überzeugungen von Personen aus zwei ausgewählten Berufsgruppen: aus Polizei und Justiz.

Dass es zwischen den hier präsentierten Erkenntnissen und Erfahrungen aus Polizei und Justiz und den Perspektiven anderer Berufsgruppen und Organisationen sowohl Überschneidungen als auch substantielle Unterschiede geben dürfte, liegt nahe [siehe L2 WP 1.3]. Somit bilden die spezifischen beruf-

Tab. 15: Verfahrenshäufigkeit und Verfahrensverlauf

	Daten aus dem Bundeslagebild Menschenhandel und der Strafverfolgungsstatistik	Befragung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im Rahmen der Studie (N=51)
	2006-2008	seit 2005
Anfangsverdacht	–	60 Fälle
Ermittlungsverfahren	202 Fälle	15 Fälle
Aburteilungen	56 Fälle	5 Fälle
Verurteilungen	35 Fälle	nicht bekannt

lichen Aufgaben der Akteurinnen/Akteure in polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren die Hintergrundfolie, vor der die dargestellten Befunde und Anregungen reflektiert werden müssen.

05.2 Ergebnisebene: Verfahrenshäufigkeit und Verfahrensausgang

Aus den Jahren 2006 bis 2009 wird in den Bundeslagebildern zum Menschenhandel des Bundeskriminalamtes von insgesamt 226 Fällen berichtet, wobei die höchsten Fallzahlen in den Jahren 2006 und 2007 registriert wurden. Für 2008 werden 27 Fälle und für 2009 noch 24 Fälle aufgeführt. Ein Rückgang von Fallzahlen in einem neuen Deliktsbereich ist insofern eher überraschend, als dass eine über die Jahre zunehmende Vertrautheit in der Anwendung aufseiten der polizeilichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter häufig zu einer gegenteiligen Entwicklung führt. Die Frage, ob die zunächst relativ hohen Zahlen einer ungenauen polizeilichen Registrierungspraxis in den ersten Jahren nach der Einführung des § 233 StGB geschuldet sind und damit keine realistische Abbildung des vorhandenen Fallaufkommens im Hellfeld darstellen, kann nicht abschließend beantwortet werden.

Um einen Eindruck darüber zu gewinnen, in welchem Ausmaß Kriminalbeamtinnen und -beamte mit Fällen des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung befasst sind, wurden diese zum einen zu eigenen Ermittlungsverfahren befragt. Zum anderen konnten sich die Teilnehmenden (die nicht alle selbst in diesem Deliktsbereich tätig sind) zu Verdachtsmomenten äußern, die seit der Einführung des § 233 StGB im Jahr 2005 auf einen möglichen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung hindeuteten. Letzteres diente dem Zweck, Hinweise auf Verfahren zu bekommen,

die Bezug zum § 233 StGB aufwiesen, jedoch nicht in jedem Fall als solcher verfolgt wurden.

Insgesamt haben n=40 der insgesamt N=51 Befragten von Anhaltspunkten berichtet (darunter 15 von 25 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern, die nicht in diesem Feld ermitteln). Lässt man jene 328 genannten Verdachtsfälle außer Acht, die im Bereich der Prostitution angesiedelt wurden, so verbleiben 60 Verdachtsfälle, die in den (engeren) Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung fallen könnten. In 15 Fällen wurde ein Ermittlungsverfahren wegen § 233 StGB eingeleitet, wobei in 12 Fällen die Befragten selbst ermittelt hatten.

Von den n=26 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern, in deren Zuständigkeit Ermittlungen wegen Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung fallen, wurden insgesamt 119 Verfahren seit Einführung des Straftatbestands angegeben. Betrachtet man allein jene Fälle, die außerhalb der Prostitution (107 Fälle) liegen, so bleiben 12 Ermittlungsverfahren, die im Baugewerbe, der Gastronomie, in privaten Haushalten oder dem Reinigungsgewerbe angesiedelt waren. Von den Fällen, in denen die Ermittlerinnen und Ermittler Kenntnis über Verfahrensstand bzw. Verfahrensausgang hatten, wurde in insgesamt 5 Fällen wegen § 233 StGB und weiterer Delikte Anklage erhoben. [siehe Tab. 15, S. 116]

Die Darstellung der Daten zu Verfahrenshäufigkeit und Verfahrensverlauf hat wegen der geringen Fallzahlen sowie der mangelnden Vergleichbarkeit der Bezugszeiträume und anderer Fehlerquellen rein informatorischen Charakter. Die geringen Fallzahlen, die auch bundesweit für Staatsanwaltschaften und Gerichte zu konstatieren sind, werden durch die befragten Vertreterinnen und Vertreter dieser Behörden unterstrichen. Die rein quantitative Bedeutung sei

gering, es gäbe nur vereinzelt Verfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Somit kann die Frage nach besonderen Fallkonstellationen, die in diesem Deliktsbereich gehäuft anzutreffen sind oder vermehrt zu Verurteilungen führen, nicht seriös beantwortet werden.

05.3 Prozessebene: Fallbearbeitung und Bedeutsamkeit von Maßnahmen im Ermittlungs- und Strafverfahren

Welchen konkreten Maßnahmen insbesondere des polizeilichen Handelns kommt aus Sicht aller an der Studie teilnehmenden Expertinnen und Experten eine besondere Bedeutung in der Bearbeitung der Verfahren zu?⁶ Welche Schwierigkeiten und welche Optimierungsbedarfe werden in diesem Kontext formuliert?

05.3.1 Opfererkennung, Verfahrensgenerierung und Kontrollmaßnahmen

Um überhaupt einen Anhaltspunkt für weitere Ermittlungsansätze zu bekommen, bedarf es eines konkreten Verdachts, der zur Einleitung weiterer Maßnahmen führt. Diese seien in den häufigsten Fällen Hinweise, die sich aus Kontrollen ergeben, oder Anzeigen der Geschädigten selbst oder durch Dritte sowie Informationen anderer Stellen wie beispielsweise Zoll/Finanzkontrolle Schwarzarbeit (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz). Die Durchführung von vermehrten Kontrollen wird als wesentliche Maßnahme zur Verdachtsschöpfung erachtet. Allerdings werden auch zahlreiche Probleme im Zusammenhang mit Kontrollmaßnahmen thematisiert (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Expertinnen-/Expertenworkshop, Interviews Justiz): Zunächst sind (polizeiliche) Kontrollen in bestimmten Wirtschaftsbereichen nur begrenzt oder auch gar nicht möglich. Die Behörden, die in den einzelnen Bereichen Kontrollen durchführen, müssten für den Deliktsbereich „Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ sensibilisiert werden. Und nicht zuletzt stelle sich hier die Frage nach den personellen Ressourcen, wenn eine Ausweitung von Kontrolltätigkeiten angestrebt werde.

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Verfahrensgenerierung wird in Informationen an den

Personenkreis gesehen, der potenziell betroffen sein könnte. Die Zielgruppe solle dadurch Kenntnis über ihre Rechte oder auch über Anlaufstellen oder Ansprechpersonen erlangen und Geschädigte sollten ermutigt werden, sich aktiv Unterstützung zu holen und Anzeige zu erstatten (Expertinnen-/Expertenworkshop, Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung). Gerade wenn es um die Frage der Anzeigenerstattung durch Geschädigte geht, wird problematisiert, dass viele Geschädigte aufgrund eines zunächst fehlenden Opferbewusstseins oder aufgrund der besonderen Tatumstände – des ausgeübten Drucks oder Zwangs – eher selten den Weg zur Polizei wählten (Expertinnen-/Expertenworkshop, Interviews Justiz).

05.3.2 Aussagebereitschaft, Opferschutz und Aufenthaltsmöglichkeiten

Der Aussage von Geschädigten kommt in diesen Verfahren eine große Bedeutung zu – insbesondere dann, wenn wenig stützende Sachbeweise vorliegen. Die Bereitschaft zu einer umfangreichen Aussage könne in bestimmten Fällen durchaus gegeben sein: genannt wurden Fallkonstellationen, in denen die Geschädigten die Möglichkeit sahen, ihrer Situation zu entkommen, in denen sie (professionelle) Unterstützung bekamen oder einen finanziellen Ausgleich für ihren entgangenen Lohn erwarten konnten (Interview Justiz).

Darüber hinaus wird die Aussagebereitschaft als häufig eingeschränkt beschrieben. Die Gründe werden hier vornehmlich in der Angst der Opfer gesehen: Angst aufgrund der eigenen hilflosen Situation (Expertinnen-/Expertenworkshop), Angst aufgrund der Bekanntschaft zur Täterin/zum Täter, die oder der die gleiche ethnische Zugehörigkeit hat bzw. aus derselben „Community“ kommt, Angst vor dem Bekanntwerden der Situation im Herkunftsland oder Angst davor, selbst strafrechtlich belangt oder auch abgeschoben zu werden (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz).

Der Umgang mit Opfern von Menschenhandel erfordere somit eine besondere Sensibilität (Expertinnen-/Expertenworkshop) und der Geschädigtenvernehmung komme eine zentrale Bedeutung in diesen Fällen zu (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz). Insbesondere von den Sachbearbeiterinnen und -bearbeitern wird die

6] Die jeweilige Erkenntnisquelle wird zu einzelnen Ergebnissen in Klammern angefügt.

Opferberatung und -betreuung hervorgehoben, um die Geschädigten professionell zu betreuen und sie zu unterstützen, aus ihrer Situation herauszukommen und in geeigneter Weise untergebracht zu werden. Zudem wird angemerkt, dass es aktuell noch zu wenige Beratungsstellen mit Erfahrungen im Umgang mit Opfern von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung gäbe (Expertinnen-/Expertenworkshop).

Sind Geschädigte in diesen Verfahren in einer „Doppelrolle“, in der sie nicht ausschließlich Opfer, sondern zudem Tatverdächtige sind (z. B. wegen eines illegalen Aufenthalts oder einer illegalen Arbeitsaufnahme), so belastet diese Situation nicht nur die Person, sondern unter Umständen das gesamte Verfahren (Expertinnen-/Expertenworkshop, Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung). Eine Möglichkeit der Erleichterung der Situation für Geschädigte, die in diesem Kontext angesprochen wird, sei die sogenannte Kronzeugenregelung, nach der Personen unter bestimmten Bedingungen straffrei ausgehen könnten, wenn sie zur Aufklärung der Straftaten beitragen (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz).

Geschädigten aus Drittländern, die keinen Aufenthaltstitel hätten – oder diesen mit Aufgabe ihrer Arbeitstätigkeit verlören –, drohe im Regelfall die zwangsweise Rückführung in das Herkunftsland. Insbesondere dann, wenn die Geschädigten den Wunsch hätten, in Deutschland zu bleiben, wird diese Situation als besonders schwierig erachtet (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung). Eine drohende Abschiebung oder auch eine freiwillige Ausreise wird in unterschiedlicher Hinsicht problematisiert: Zunächst bestehe ein Problem darin, dass die Personen möglicherweise nicht mehr für das weitere Verfahren zur Verfügung stünden. Eine erhebliche Verbesserung wird darin gesehen, den Geschädigten für die Dauer des Verfahrens den legalen Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz). Hierbei wird zudem auf geeignete Unterbringungsmöglichkeiten und eine soziale Absicherung hingewiesen (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung).

Darüber hinaus befürworten Personen aus den untersuchten Berufsgruppen Reformen im Ausländer- und Aufenthaltsrecht und sprechen

sich dafür aus, den Geschädigten aus Drittstaaten auch über das Ermittlungs- oder Strafverfahren hinaus, Zukunftsperspektiven in Deutschland zu bieten (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz).

Wenn zu befürchten sei, dass sich aussagebereite Geschädigte zum Zeitpunkt einer späteren Hauptverhandlung eventuell nicht mehr im Land befänden, könne zur Beweissicherung eine richterliche Vernehmung, gegebenfalls videounterstützt, im Ermittlungsverfahren erfolgen und später in die Hauptverhandlung eingebracht werden. Dieses Vorgehen wird in der Justiz wie in der Polizei für entsprechende Einzelfälle befürwortet (Sachbearbeiterinnen- und Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz), allerdings werden auch die Grenzen dieser indirekten Beweisführung thematisiert (Interviews Justiz).

05.3.3 Verdeckte Ermittlungen, Rechtshilfe und Gewinnabschöpfung

Weitere Maßnahmen, die für die Bearbeitung von Fällen des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft hervorgehoben werden, sind verdeckte Ermittlungen. Die Nennung verdeckter Maßnahmen steht im Zusammenhang mit dem vorrangigen Tätigkeitsbereich der diese Maßnahme angehenden Befragten in der Polizei – Organisierte Kriminalität – oder in der Justiz. Hierbei werden insbesondere Observationen angeführt (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz), darüber hinaus werden Telefonüberwachungen oder andere verdeckte Maßnahmen genannt (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung), denen eine Wirksamkeit in der Fallbearbeitung zugeschrieben wird.

Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit Erfahrungen im Kontakt zu Verbindungsbeamtinnen oder -beamten im Ausland haben die Unterstützung durchaus unterschiedlich erlebt und in Bezug auf die Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen wird aus der Justiz die internationale Rechtshilfe als verbesserungsbedürftig beschrieben. Wenn beispielsweise Unterlagen erst nach vielen Monaten sichergestellt und herausgegeben würden, so könne sich ein Verfahren ganz erheblich verzögern (Interviews Justiz).

Gerade der Zeitfaktor ist in diesen Verfahren gewichtig: Erstreckte sich das Verfahren nicht nur über Monate, sondern über Jahre, so sei

dies insbesondere für den Aufenthalt von Geschädigten und damit für ihre Erreichbarkeit und ihre Aussage in der Hauptverhandlung von immenser Bedeutung (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz).

In der konsequenten Gewinnabschöpfung liegt aus polizeilicher Perspektive ein großes – auch präventives – Potenzial (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung). Die Gewinnabschöpfung wird als anspruchsvoll und zum Teil als schwierig beschrieben (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz) – ob dies in den konkret bearbeiteten Fällen begründet ist oder von anderen Faktoren, wie beispielsweise knappen Personalressourcen, beeinflusst wird, kann durch die vorliegenden Daten nicht beantwortet werden. Deutlich allein sei, dass verstärkten Durchführungen von Finanzauswertungen und der Entziehung von Gewinnen aus der Straftat in unterschiedlicher Hinsicht eine große Bedeutung zukomme: Nicht nur könnten Täterinnen oder Täter dadurch empfindlich getroffen und ihnen Ressourcen entzogen werden, sondern auch und insbesondere könne im besten Fall Vermögen sichergestellt werden, aus dem Geschädigte, wenn sie einen zivilrechtlichen Anspruch geltend machen könnten, auch bezahlt werden könnten (Interviews Justiz).

05.4 Strukturebene: Rahmenbedingungen, Ressourcen und Kooperationen

Im Folgenden sollen zunächst die organisatorischen Rahmenbedingungen kurz skizziert werden, bevor der Blick auf die Ressourcen gerichtet wird. Hier sind nicht nur personelle Ressourcen von Bedeutung, sondern zudem die fachlichen Voraussetzungen der handelnden Akteurinnen und Akteure. Als weiterer wesentlicher Faktor auf der strukturellen Ebene werden die Einschätzungen und Bedarfe im Hinblick auf Kooperationsbeziehungen thematisiert.

Die Zuständigkeiten für die Bearbeitung von Fällen des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sind ganz unterschiedlich geregelt. In den Polizeien der einzelnen Bundesländer sind unterschiedliche Organisationsbereiche mit der Bearbeitung dieser Fälle betraut. Bereits die kleine Gruppe der befragten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die in diesen Fällen ermitteln, kommt aus diversen Bereichen: Organisierte Kriminalität,

Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, Sexualdelikte, Ausländerrecht mit Schleusungsdelikten, Urkundenfälschung und Arbeitsmarktdelikte, Wirtschaftskriminalität oder aus sonstigen Zuständigkeitsbereichen (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung). In der Justiz gibt es – soweit es die interviewten Personen betrifft – allenfalls besondere Zuständigkeiten für Arbeitsmarktdelikte, die dann bestimmte Fälle des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung ebenfalls umfassen. Von einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern wurde die Bildung von Schwerpunkten bei den Staatsanwaltschaften angeregt für eine konkrete fachliche Begleitung, Stimmen aus der Justiz betonen die notwendigen Erfahrungswerte, die vorliegen sollten, bevor über die Schaffung von Sonderzuständigkeiten aufseiten von Staatsanwaltschaften und der Polizei nachgedacht werden könne (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Interviews Justiz).

Das zur Verfügung stehende Personal sei ein weiterer zentraler Faktor für die erfolgreiche Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Als wichtige polizeiliche Maßnahmen wurden beispielsweise Kontrollen und verdeckte Ermittlungen genannt – beides seien personalintensive Maßnahmen. Die Aufdeckung derartiger Fälle sowie die „*notwendige Tiefe und Ausdauer*“ der Bearbeitung im Ermittlungsverfahren hänge wesentlich mit den zur Verfügung stehenden Kapazitäten zusammen (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung). Wenn davon auszugehen sei, dass in diesem Deliktbereich wenige Anzeigen von Geschädigten oder Dritten erstattet würden, dann spielten Kontrollen zur Verfahrensgenerierung eine bedeutsame Rolle (Interviews Justiz).

Wie sieht es nun neben den personellen Ressourcen mit der fachlichen Qualifikation derer aus, die Fälle des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung bearbeiten? Die Notwendigkeit einer guten fachlichen Aus- bzw. Fortbildung im Zusammenhang mit Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung insbesondere in der Polizei wird von allen Befragten unterstrichen (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Expertinnen-/Expertenworkshop, Interviews Justiz). Hier gäbe es bereits gute Ansätze für Fortbildungsangebote zur Vermittlung grundlegender Kenntnisse, die von den

daran Teilnehmenden positiv bewertet werden (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Expertinnen-/Expertenworkshop). Von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern werden zudem weitere Inhalte nachgefragt, die vornehmlich den Opferschutz, interkulturelle Aspekte und das Aufenthaltsrecht betreffen. Es bestehe das Bedürfnis, Handlungskompetenzen auszubauen, um Fälle des Menschenhandels angemessen bearbeiten zu können (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung).

Weiterhin wird die Qualifizierung und Sensibilisierung anderer Berufsgruppen, die mit Menschenhandelsdelikten befasst sind beziehungsweise sein könnten, angesprochen. Hier rücken neben Behörden mit Kontrollbefugnissen jene Berufsgruppen in den Fokus, die in ihrer beruflichen Funktion Zugang zu den Wirtschaftsbereichen haben, in denen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung vorkommt. Gemeinsame und gegenseitige Schulungen werden als hilfreich zur Erweiterung der eigenen (beruflichen) Perspektive erachtet (Expertinnen-/Expertenworkshop).

Der Austausch und die Kooperation mit anderen Institutionen und Organisationen wird für diesen Deliktsbereich als ganz wesentlich erachtet (Expertinnen-/Expertenworkshop, Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung). Gerade in der Schwierigkeit des Zugangs zu potenziell Geschädigten in den unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen liege eine Herausforderung, der nur durch das Zusammenwirken der Beteiligten begegnet werden könne. Neben anvisierten Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen wird insbesondere der interdisziplinäre Austausch über die Einrichtung „Runder Tische“ hervorgehoben. Als wichtige Akteurinnen und Akteure gelten Fachberatungsstellen, Hauptzollämter und Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), Polizei und Bundespolizei sowie Teilnehmende der Ministerien, aber auch die Agentur für Arbeit, Gewerkschaften, Gewerbe- und Ordnungsämter, Ausländerbehörde, Staatsanwaltschaften sowie Steuerfahndung (Expertinnen-/Expertenworkshop). Von Vertreterinnen und Vertretern der Justiz werden konkrete fallbezogene Besprechungen mit der jeweils beteiligten Stelle präferiert (Interviews Justiz).

Die Bedeutung von Opferschutz- bzw. Beratungsstellen wird von allen befragten Teil-

nehmenden unterstrichen. Sie werden als wesentliche Kooperationspartner angesehen, die effektiv Unterstützung für Geschädigte leisteten. Die Erfahrungen in der Zusammenarbeit werden positiv bewertet und eine Vertiefung der Kooperation und Vernetzung als wirksame Maßnahme im Umgang mit Menschenhandelsfällen und deren Prävention betrachtet (Sachbearbeiter/innenbefragung). Eine Kooperationsvereinbarung könnte zur Festigung und Sicherung der Zusammenarbeit sinnvoll beitragen (Expertinnen-/Expertenworkshop). Ein Teil der befragten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter plädiert für einen Ausbau der Beratungsstellen (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung), wohingegen von anderen Befragten konstatiert wird, dass Beratungsstellen sich auf ein anderes „Verletztenklientel“ einstellen müssten und dass es bislang zu wenige Stellen mit Erfahrungen in Fällen des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung gäbe (Expertinnen-/Expertenworkshop, Interviews Justiz).

05.5 Gesetzeslage: Der Straftatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

Das Handeln von Polizei und Justiz wird durch die gesetzliche Grundlage bestimmt. Daher muss als wesentliche Kontextvariable, die das Vorkommen des Delikts, seine Auftretenshäufigkeit sowie die polizeilichen und strafrechtlichen Verfahrensweisen wesentlich beeinflusst, der Straftatbestand selbst gesehen werden. Die Ansichten zu diesem Aspekt werden über die befragten Berufsgruppen hinweg mehrheitlich geteilt und sollen abschließend nur noch einmal kurz skizziert werden.

Die befragten Personen aus Polizei und Justiz waren übereinstimmend der Meinung, dass der Straftatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung in seiner derzeitigen Fassung zu komplex und zur Anwendung wenig geeignet sei (Sachbearbeiterinnen-/Sachbearbeiterbefragung, Expertinnen-/Expertenworkshop, Interviews Justiz). Im Einzelnen seien Tatbestandsmerkmale wie „Sklaverei“ und „Leibeigenschaft“ in der Praxis ohne Bedeutung, der Begriff der „Zwangslage“ müsse konkretisiert werden (Expertinnen-/Expertenworkshop, Interviews Justiz). Diskutiert wurden die Aufnahme des Begriffs der „Ausbeutung“ und die Idee einer stärkeren Gewichtung des objektiven

Tatbestands, wie es in der Gesetzgebung anderer europäischer Länder geregelt sei (Expertinnen-/Expertenworkshop).

Wesentlich erscheint, dass bei einer etwaigen Neuformulierung die Praktikerinnen und Praktiker aus Staatsanwaltschaften und Gerichten angemessen beteiligt würden.

06 Abschließende Bemerkungen

Die vorliegende Studie hat die aktuelle Situation polizeilicher und strafrechtlicher Verfahren im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft untersucht. Durch die im Mittelpunkt der Studie stehenden Akteurinnen und Akteure aus Polizei und Justiz konnte nicht nur ein vertiefter Einblick in deren Einschätzungen und Erfahrungen gewonnen werden, sie formulieren zudem aus ihrer beruflichen Perspektive Desiderata zur Qualitätssteigerung in der Bearbeitung von Fällen des Menschenhandels. Die von den kriminalpolizeilichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie Richterinnen und Richtern dargelegten Anliegen und Bedarfe gehen weit über ein reines Strafverfolgungsinteresse hinaus und betonen in vielfältiger Weise die schützenswerten Interessen der Geschädigten in diesem Deliktsbereich.

07 Literatur

Bundeskriminalamt (2006): Menschenhandel Bundeslagebild 2005 – Pressefreie Kurzfassung. URL: <http://www.bka.de/lageberichte/mh/2005/mh2005.pdf> (Zugriff am: 15.03.2010).

Bundeskriminalamt (2007): Menschenhandel Bundeslagebild 2006 – Pressefreie Kurzfassung. URL: <http://www.bka.de/lageberichte/mh/2006/mh2006.pdf> (Zugriff am: 15.03.2010).

Bundeskriminalamt (2008): Menschenhandel Bundeslagebild 2007 – Pressefreie Kurzfassung. URL: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2007/bundeslagebild_mh_2007.pdf (Zugriff am: 15.03.2010).

Bundeskriminalamt (2009): Menschenhandel Bundeslagebild 2008 – Pressefreie Kurzfassung. URL: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2008/bundeslagebild_mh_2008.pdf (Zugriff am: 15.03.2010).

Bundeskriminalamt (2009a): Palermo-Protokoll und die Folgen. Bekämpfung des „Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung“ – Materialsammlung zu nationalen und internationalen eher strategisch ausgerichteten Aktivitäten. Wiesbaden: BKA.

Bundeskriminalamt (2010): Palermo-Protokoll und die Folgen. „Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung“ – Materialsammlung zu nationalen und internationalen eher strategisch ausgerichteten Aktivitäten. Wiesbaden: BKA.

Donabedian, A. (1966): Evaluating the quality of medical care. *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 44, pp. 166-203.

Follmar-Otto, P./Rabe, H. (2009): Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

García Schmidt, A. (2008): Menschenhandel: Europas neuer Schandfleck. *Spotlight Europe*, 4, S. 1-8.

Greuel, L. (2002): Qualitätsstandards aussagepsychologischer Gutachten. In: Barton, S. (Hrsg.), *Verfahrensgerechtigkeit und Zeugenbeweis* (S. 67-88). Baden-Baden: Nomos.

Herz, A. L. (2005): Menschenhandel. Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis. Schriftenreihe des Max-Planck Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht. Berlin: Duncker & Humblot.

International Labour Organisation (2008): Action against Trafficking in human beings. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/declaration/documents/publication/wcms_090356.pdf (Zugriff am: 05.03.2010).

Koopmann-Aleksin, K. (2007): Internationale und Europäische Rechtsinstrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels. Berlin: KOK. URL: <http://www.kokbuero.de/data/InternationaleundEuropaischeRechtsinstrumentezurBekampfungdesMenschenhandels.pdf?PHPSESSID=6eeba4d68de23e8aec071c1c35dbe07a&PHPSESSID=1d6fda63b27c37a41279a8f11a2d4419> (Zugriff am 13.04.2010).

- Lamnek, S. (1993):* Qualitative Sozialforschung. Bd. 2 Methoden und Techniken, 2. Aufl. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Mayring, P. (1995):* Qualitative Inhaltsanalyse. Grundfragen und Techniken. 5. Aufl. Weinheim: Deutscher Studienverlag.
- Mayring, P. (1996):* Einführung in die qualitative Sozialforschung. 3. Aufl. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Statistisches Bundesamt (2007):* Rechtspflege. Strafverfolgung. 2006. Fachserie 10, Reihe 3. URL: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1021380> (Zugriff am: 07.07.2010).
- Statistisches Bundesamt (2009):* Rechtspflege. Strafverfolgung. 2007. Fachserie 10, Reihe 3. URL: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1024061> (Zugriff am: 07.07.2010).
- Statistisches Bundesamt (2009a):* Rechtspflege. Strafverfolgung. 2008. Fachserie 10, Reihe 3. URL: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1024879> (Zugriff am: 07.07.2010).

LOS 1 ›

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

L1 WP2

Verfahrensanalyse

Claudia Kestermann, Petra Rump, Maria-Luise Busse

L1 WP 2.1 › Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

L1 WP 2.2 *Heike Rabe, Simone Katter*

› **Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung**

Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt

L1 WP 2.3 › Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Anette Schmidt

L1 WP 2.3.1 › Untersuchung des aufenthaltsrechtlichen Status Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.2 › Untersuchung der Alimentierung Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.3 › Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.4 › Untersuchung der Anwendbarkeit der gesetzlichen Unfallversicherung für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

125 ›	1	Einleitung			
125 ›	2	Methodisches Vorgehen			
126 ›	2.1	Operationalisierung der Fragestellung und Wahl der Methoden			
127 ›	2.2	Zugang zum Feld			
129 ›	2.3	Überblick über die Stichprobe			
130 ›	2.4	Vorgehen bei der Datenauswertung			
130 ›	3	Einordnung des Phänomens „Menschenhandel z. Zweck d. Arbeitsausbeutung“ durch die Befragten			
130 ›	3.1	Menschenhandel			
131 ›	3.2	Extreme Arbeitsausbeutung			
132 ›	4	Fallspektrum			
132 ›	4.1	Umfang des Fallspektrums			
133 ›	4.2	Qualifizierung des Fallspektrums			
133 ›	4.3	Strukturierung des Fallspektrums			
134 ›	4.3.1	Ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse bei legalem Aufenthalt			
134 ›	4.3.1.1	Einzelfälle mit speziellen rechtlichen Fragestellungen			
134 ›	4.3.1.2	Verfahren mit großen Mandantengruppen und grenzüberschreitendem Bezug			
134 ›	4.3.2	Ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse im Zusammenhang mit Illegalität bzw. ungesichertem Aufenthaltsstatus			
135 ›	5	Die außergerichtliche Beratung			
135 ›	5.1	Perspektive der Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler: Kein „Schema-F“			
135 ›	5.1.1	Hoher Arbeitsaufwand			
136 ›	5.1.1.1	Arbeits- und Lebensverhältnisse der Mandantinnen und Mandanten			
136 ›	5.1.1.2	Ausreise der Mandantinnen und Mandanten und lange Kommunikationswege			
137 ›	5.1.1.3	Prozesskostenhilfe			
137 ›	5.1.1.4	Ungleiche Verteilung von Erfahrungswissen			
139 ›	5.1.2	Sprache			
140 ›	5.1.3	Bezahlung und Motivation			
141 ›	5.1.4	Die mandatsgeleitete Sichtweise der Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler			
143 ›	5.2	Perspektive der Migrationsrechtlerinnen und -rechtler: Die Alltäglichkeit der Ausbeutung			
143 ›	5.2.1	Arbeits- und Lebensverhältnisse der Mandantinnen und Mandanten			
144 ›	5.2.2	Sprache			
144 ›	5.2.3	Bezahlung			
145 ›	5.2.4	Die mandatsgeleitete Perspektive der Migrationsrechtlerinnen und -rechtler			
146 ›	5.3	Zusammenfassung: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung an der Schnittstelle zwischen Arbeits- und Migrationsrecht			
147 ›	6	Die Ausnahme: Außergerichtliche Verhandlungen			
147 ›	6.1	Verschiebung des Machtgefüges zugunsten der Arbeitnehmerseite			
148 ›	6.2	Akteurskoordination als Schlüssel			
148 ›	7	Vor Gericht			
149 ›	7.1	Wer schafft es vor Gericht?			
149 ›	7.2	Sichtweise der Richterinnen und Richter: Die arbeitsgerichtliche Normalität			
150 ›	7.3	Bewilligung von Prozesskostenhilfe			
151 ›	7.4	Illegalität vor Gericht			
152 ›	7.5	Die verhandelten Ansprüche			
153 ›	8	Zusammenfassung und Fazit			
154 ›	8.1	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse			
154 ›	8.1.1	Extreme Formen der Arbeitsausbeutung			
154 ›	8.1.2	Zwei Sichtweisen auf das Phänomen			
155 ›	8.1.3	Menschenhandel und Arbeitsausbeutung an der Schnittstelle zwischen Arbeits-, Straf- und Migrationsrecht			
155 ›	8.1.4	Ansprüche vor Gericht			
156 ›	8.1.5	Vielfach unkoordinierte Akteursgemengelage			
157 ›	8.2	Fazit			
157 ›	8.2.1	Anwältinnen und Anwälte – Wissen vertiefen und verbreiten			
157 ›	8.2.2	Richterinnen und Richter – Sensibilisierung und Handlungsspielräume			
158 ›	8.2.3	Unterstützungsbereich – Aufgabenteilung organisieren			
159 ›	8.2.4	Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen anstehender Gesetzgebung			
161 ›	9	Literatur			

L1 WP 2.2 | Heike Rabe, Simone Katter

Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

01 Einleitung

Bislang sind in Deutschland nur wenige Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung öffentlich bekannt geworden. Die Berichterstattung über diese Fälle stand jeweils im Kontext des Strafverfahrens gegen die Täterinnen und Täter.

Die Situation der Betroffenen wurde dabei in der Regel aus der Opferperspektive betrachtet. Ihre Position als Inhaberinnen und Inhaber von Rechten zum Beispiel auf Entschädigung oder nachträgliche Entlohnung hingegen wurde bislang sowohl in der Öffentlichkeit als auch in weiten Teilen der Fachwelt nicht ausreichend beachtet.

Betroffene von Menschenhandel haben in der Regel durch die Arbeit, die sie unter anderem in Küchen, auf Baustellen, in der Landwirtschaft oder in Bordellen geleistet haben, Ansprüche auf Lohn, Urlaub sowie Sozialversicherung erworben. Ob Fälle von Menschenhandel vor deutschen Arbeitsgerichten behandelt werden, ist aber bisher weitgehend unbekannt. Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Teilstudie der Frage nach, ob es solche Verfahren gegeben hat, wo in arbeitsgerichtlichen Verfahren für Betroffene der Ar-

beitsausbeutung Schwachstellen liegen und wie sie im Sinne der Betroffenen verbessert werden können.¹

02 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Teilstudie zur „Analyse von Schwachstellen und Optimierungsmöglichkeiten in arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ wurde als Forschungsvorhaben im Rahmen der qualitativen Sozialforschung angelegt. Darüber hinaus wurde sie angesichts der vorgegebenen kurzen Laufzeit als Fallstudie² konzipiert. Sie fokussiert deshalb auf die detaillierte Analyse des erhobenen Datenmaterials in möglichst vielen Facetten. Die Reichweite der Aussagen

1] Die vorliegende Teilstudie wurde im Rahmen des Projektes „Zwangsarbeit heute – Betroffene von Menschenhandel“ bearbeitet. Das Projekt wird am Deutschen Institut für Menschenrechte durchgeführt und ist finanziert von der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“; <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute.html>

2] Flick 2000.

ist damit begrenzt. Es wurden im Rahmen der vorgelegten Analyse keine verallgemeinerbaren Aussagen angestrebt, sondern lediglich versucht, mögliche Generalisierungen im Rahmen der Stichprobe aufzuzeigen.³

02.1 Operationalisierung der Fragestellung und Wahl der Methoden

Ziel des Forschungsvorhabens war es, zu analysieren, ob und wie es Betroffenen von Menschenhandel gelingt, ihre arbeitsrechtlichen Ansprüche geltend zu machen. Dabei sollten die Herausforderungen im Hinblick auf ihren Zugang zum Recht und die besonderen Schwierigkeiten in der Durchsetzung der Ansprüche untersucht werden.

Qualitative Interviews

Hierfür wurde von vornherein festgelegt, dass nicht die Betroffenen selbst, sondern eine Auswahl der zentralen Akteurinnen und Akteure im Handlungsfeld des Arbeitsrechts – Richterinnen und Richter sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte – Zielgruppe der Befragung sein sollten. Diese Auswahl lässt sich damit begründen, dass diese Akteurinnen/Akteure Expertinnen und Experten im Hinblick auf die im Arbeitsrecht geltenden materiellen und prozessualen Vorgaben sind und vor diesem Hintergrund ihr Wissen und ihre Routinen den Ablauf und Ausgang der arbeitsgerichtlichen Verfahren prägen.

Da es sich bei der Durchsetzung arbeitsrechtlicher Ansprüche in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung um ein bisher weitgehend unbekanntes Forschungsfeld handelt, galt das Hauptinteresse vor allem den unterschiedlichen Wissensständen der entsprechenden Akteurinnen/Akteure in Bezug auf das Phänomen. Dieses Wissen wurde auf drei unterschiedlichen Ebenen erhoben:

1. Technisches Wissen: Damit ist ein Fachwissen im engeren Sinne gemeint, das sich durch den „*Wissensvorsprung zum Alltagswissen*“ auszeichnet.
2. Das Prozesswissen gibt Aufschluss über Handlungsabläufe und Interaktionsroutinen, die sich als „*praktisches Erfahrungswissen*“ aus dem Handlungskontext der Expertinnen und Experten ergeben.

3. Das Deutungswissen verweist auf die Sinnproduktionen und Erklärungsmuster der Akteurinnen/Akteure.⁴

Vor diesem Hintergrund bot es sich an, einen Schwerpunkt der Datenerhebung auf die Durchführung qualitativer Interviews zu legen. Aus folgenden Gründen wurden dabei leitfadengestützte, teilstandardisierte Expertinnen- und Experteninterviews⁵ als Methode gewählt:

1. Qualitative Interviews eignen sich zur Exploration von wissenschaftlich bisher wenig erschlossenen Forschungsfeldern. Weiterhin sollten bisher nicht öffentlich zugängliche Wissensstände der Zielgruppe sowie deren Deutungsmuster und Relevanzstrukturen erschlossen werden, was ebenfalls mittels qualitativer Interviews am besten gewährleistet werden kann.
2. Die Nutzung eines Leitfadens sollte ausschließen, dass die Interviews sich in Themen verlieren, die keinen Bezug zum Forschungsgegenstand aufwiesen. Darüber hinaus sollte eine gewisse Vergleichbarkeit der Aussagen und Erfahrungen der Befragten ermöglicht werden.
3. Die spezielle Form des Experteninterviews wurde ausgewählt, da die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte beziehungsweise Richterinnen und Richter in ihrer Eigenschaft als „*Zeuginnen/Zeugen*“ im Hinblick auf die zu untersuchenden sozialen Prozesse⁶ befragt werden sollten, um daran anschließend die geschilderten sozialen Situationen zu rekonstruieren und interpretieren.

Interviewleitfaden

Für die Durchführung der Interviews wurden zwei verschiedene Leitfäden entwickelt: einerseits für die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte und andererseits für die Richterinnen und Richter. Diese wurden mit den Forschungsfragen der anderen Teilstudien abgestimmt. So konnten nicht nur die unmittelbar relevanten materiell- und verfahrensrechtlichen Aspekte der arbeitsgerichtlichen Verfahren, sondern auch die für eine Rechtsdurchsetzung relevanten

3] Geertz 1994.

4] Bogner/Littig/Menz 2002: 43 f.

5] Meuser/Nagel 2002; Bogner/Littig/Menz 2002.

6] Gläser/Laudel 2004:10.

ten Kontextbedingungen wie zum Beispiel das Wissen um Rechte, um Unterstützungsstrukturen und deren Qualifizierung sowie die Lebens- und Arbeitsumstände der Betroffenen einbezogen werden. Die einzelnen Frageblöcke in den Leitfäden gestalteten sich wie folgt:

Themenblöcke in den Leitfäden

- Häufigkeit und Beschaffenheit der Fälle
- Lebens- und Arbeitsumstände der Betroffenen
- Besonderheiten/Herausforderungen in der außergerichtlichen Beratung
- Geltend gemachte Ansprüche
- Erfahrungen in der außergerichtlichen Verhandlung
- Besonderheiten/Herausforderungen in gerichtlichen Verfahren
- Grenzüberschreitende Geltendmachung von Ansprüchen
- Wechselwirkungen mit dem Strafrecht
- Ansatzpunkte für eine verbesserte Durchsetzung der Ansprüche

Die Fragestellungen beziehungsweise die Zusammenstellung der Fragen in den Leitfäden wurden dabei der spezifischen Rolle der jeweiligen Befragten (Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte oder Richterinnen und Richter) angepasst.

Nach den ersten Interviews zeigte sich, dass die entwickelten Leitfäden mit dem Erfahrungswissen der Interviewten korrespondierten und Erzählungen in den erfragten Themengebieten generierten.

Urteilsauswertung

Im Vorfeld der Studie war neben der Erhebung von qualitativen Interviews auch die exemplarische Auswertung einzelner arbeitsrechtlicher Urteile als Methode zur Datengewinnung geplant. Dies ließ sich überwiegend aus zwei Gründen nicht realisieren:

- Die Urteilsrecherche in der Datenbank JURIS erwies sich als nicht zielführend. Für die Datenbank erkennbare Suchkriterien wie z. B. „*sittenwidriger Lohn*“ haben zwar eine bestimmte Anzahl von Fällen ausgeworfen. Die gerichtlichen Entscheidungen enthielten aber keine Anhaltspunkte, die Rückschlüsse auf Sachverhalte von extremer Arbeitsausbeutung oder gar Menschenhandel zugelassen hätten.
- Die Interviewpartnerinnen und -partner konnten die Urteile aus Datenschutzgründen nicht ohne Absprache mit ihren Mandantinnen und Mandanten zur Verfügung stellen. Im Nachgang zu den Interviews konnten die Urteile nicht im Rahmen der vorgegebenen Zeit zur Verfügung gestellt werden.

02.2 Zugang zum Feld

Da es sich bei dem Thema Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung um ein im Kontext des Arbeitsrechts und in den Arbeitsgerichten bisher nicht verankertes Phänomen handelt, waren kaum Anknüpfungspunkte für die Datenerhebung gegeben. Die Identifizierung möglicher Interviewpartnerinnen und -partner war daher mit einer aufwendigen Recherche im Vorfeld der Datenerhebung verbunden und hat etwa die ersten sechs Wochen der Projektlaufzeit in Anspruch genommen. Insgesamt wurden ca. 100 Einzelpersonen zum Teil mehrfach per E-Mail und Telefon kontaktiert. Ein erstes exploratives Interview sowie die Eindrücke aus Telefongesprächen mit potenziellen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern bestätigten die Vorannahme, dass die relevanten Akteurinnen/Akteure kaum Vorstellungen über den Begriff „Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ hatten. Deshalb wurde bei den nachfolgenden mündlichen wie schriftlichen Kontaktaufnahmen besonders darauf geachtet, das Thema über im arbeitsrechtlichen Kontext bekanntere Terminologien beziehungsweise allgemeinsprachliche Begriffe zu erschließen. Dazu gehörten zum Beispiel sittenwidrige Entlohnung, extreme Formen der Arbeitsausbeutung, wirtschaftliche Ausbeutung von Personen in prekären Arbeitsverhältnissen im Zusammenhang mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus und/oder geringen oder fehlenden Deutschkenntnissen.

Die geeigneten Interviewpartnerinnen und -partner wurden im Rahmen einer mehrstufigen Verfahrensweise ermittelt:

- Systematische Anfrage an bundesweit organisierte Rechtsanwaltszusammenschlüsse
Zunächst wurden bei der Vereinigung demokratischer Juristinnen und Juristen e.V. (vdj), dem Deutschen Anwaltverein, Deutschen Juristinnenbund e.V. und dem Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. die bestehenden Ausschüsse oder Arbeitskreise zum Thema Arbeitsrecht per E-Mail und anschließend auch telefonisch kontaktiert. Weiterhin wurden die zwölf Niederlassungsleiterinnen und -leiter des bundesweiten Rechtsanwaltsverbandes EUrAA (Europäische Anwälte für Arbeitnehmer) kontaktiert. Alle wurden darum gebeten, ein Anschreiben an ihre Mitglieder zu verschicken.

cken mit dem Ziel, geeignete Interviewpartnerinnen und -partner zu finden oder Hinweise auf mögliche arbeitsrechtliche Fälle zu erhalten. Zusätzlich wurden Rechtsanwaltszusammenschlüsse zum Thema Migration wie zum Beispiel Netzwerk Migrationsrecht und Migrationsrecht.net mit derselben Bitte um Verteilung eines Anschreibens schriftlich angefragt und telefonisch kontaktiert.

In den Telefongesprächen mit den einzelnen Ansprechpartnerinnen und -partnern der aufgeführten Vereinigungen wurde allerdings deutlich, dass die meisten zwar am Thema interessiert waren, sich aber bis dahin nicht damit beschäftigt oder gar Erfahrungen gesammelt hatten. Darüber hinaus zeigten sie sich auch eher verhalten hinsichtlich der zu erwartenden Resonanz auf die Anfrage über die jeweiligen Verteiler, da Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ihrer Meinung nach bisher kein bekanntes oder diskutiertes Thema im Arbeitsrecht sei. Insgesamt konnte über diese Anfrage nur ein Interviewpartner gewonnen werden. Ob diese mangelnde Resonanz auf das Thema oder aber auf die Art der Anfrage zurückzuführen ist, kann nicht abschließend beantwortet werden.

· Unsystematische Anfrage nach dem Prinzip des Schneeball-Samplings und theoretical samplings

Neben der systematischen Anfrage wurden parallel auch bereits bestehende Einzelkontakte zu Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und einschlägig bekannten Fachorganisationen mit dem Ziel genutzt, sie für ein Interview zu gewinnen, und/oder – nach dem Prinzip des Schneeball-Samplings⁷ – Informationen über weitere Informant/innen zu bekommen. Bei dieser Art der Anfrage waren die einzelnen Personen zunächst per E-Mail mit dem Anschreiben und daran anschließend persönlich per Telefon kontaktiert worden. Die Reaktionen auf die Interviewanfragen waren sehr unterschiedlich und reichten von Ablehnung über Erstaunen bis hin zu Interesse an dem Thema. Hierüber ergaben sich Hinweise auf neue mögliche Interviewpartnerinnen und -partner, wodurch eine große Anzahl an Personen kontaktiert werden konnte.

Insgesamt entstand jedoch der Eindruck, dass die Mehrzahl der angefragten Personen offensichtlich nur wenig Erfahrung mit dem Thema hatte. Dennoch konnten aus dieser sehr aufwendigen Art der Anfrage insgesamt sechs Personen für ein Interview gewonnen werden, die selbst Erfahrungen mit der Beratung oder rechtlichen Vertretung in Fällen von extremer Arbeitsausbeutung hatten.

Zwei weitere Interviewpartnerinnen und -partner konnten darüber hinaus über das sogenannte theoretical sampling⁸ identifiziert werden. Das theoretical sampling beschreibt ein Auswahlverfahren, nach dem weitere Untersuchungseinheiten auf Grundlage der Auswertung zuvor erhobener Daten und daraus resultierender Ergebnisse gesucht werden. Für die vorliegende Studie zeigte sich anhand der schon geführten Interviews, dass neben Fachkräften für Arbeitsrecht auch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte aus dem Bereich Migrationsrecht offenbar sowohl hinsichtlich des Problems der Arbeitsausbeutung – vor allem in Kombination mit Merkmalen wie fehlenden Deutschkenntnissen und Illegalität – als auch bezüglich der typischen Probleme der Betroffenen bei der Rechtsdurchsetzung über breites Wissen und Erfahrungen verfügten. Aus diesem Grund erschien es sinnvoll, weitere Interviews mit Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aus diesem Bereich zu führen. Hier wurden wiederum bestehende Kontakte zu Einzelpersonen Juristinnen Hinweise von bereits Interviewten genutzt.

· Abfrage über andere Teilstudien

Die Abfrage der Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel (FBS), Wohlfahrtsverbände, Migrationsorganisationen und -beratungen wurde von L1 WP 1b durchgeführt. Um auch aus dieser Abfrage Kontakte zu Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sowie für die Fragestellung relevante Informationen zu gewinnen, wurden einerseits die schriftliche Befragung der Fachberatungsstellen und andererseits der Leitfaden für die problemzentrierten Interviews durch Fragen nach der Durchsetzung von Lohnansprüchen, rechtsanwaltlicher Beratung sowie gerichtlichen Verfahren ergänzt.

7) Lamnek 2005.

8) Strauss 1998.

- Es zeigte sich allerdings, dass über den Fragebogen an die FBS für die Fragestellung der vorliegenden Studie keine verwertbaren Ergebnisse erzielt werden konnten. Zum einen haben nur sehr wenige FBS überhaupt Angaben in diesem Teil des Fragebogens gemacht. Zum anderen waren die Angaben sehr widersprüchlich.
- Weiterhin ergaben sich über diese Befragung nur zwei Kontakte zu Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, die Erfahrungen mit Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und dem Einklagen arbeitsrechtlicher Ansprüche gemacht hatten. Hier stellte sich aber heraus, dass in beiden Fällen kein arbeitsrechtliches Verfahren angestrengt worden war, sondern dass sie innerhalb eines Strafverfahrens über ein Adhäsionsverfahren versucht hatten, entgangenen Verdienst geltend zu machen. Diese beiden Fälle waren damit für die vorliegende Teilstudie nur bedingt von Nutzen.
- Aus der Befragung der Wohlfahrtsverbände, Migrationsorganisationen und -beratungen hingegen ergaben sich viele Hinweise auf Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Nicht alle führten letztendlich zu Interviews. Im näheren Gespräch stellte sich häufig heraus, dass sie keine praktischen Erfahrungen im Hinblick auf die Forschungsfrage hatten. Insgesamt konnten drei Interviewpartnerinnen und -partner durch die vermittelten Kontakte durch L1 WP 1 gefunden werden.
- Medienrecherche
Im Rahmen einer Medienrecherche konnten einige Fälle von extremer Arbeitsausbeutung im Zusammenhang mit der Ausnutzung einer spezifischen Zwangslage, Androhung von Strafe und unvereinbarten Lohnkürzungen identifiziert werden, in denen arbeitsrechtliche Ansprüche eingeklagt wurden. An den Verfahren beteiligte Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bzw. Richterinnen und Richter wurden zunächst per E-Mail über das Forschungsvorhaben informiert und für ein Interview angefragt. Anschließend wurden sie telefonisch kontaktiert. Insgesamt konnten über die Medienrecherche sechs weitere Interviews erzielt werden.

02.3 Überblick über die Stichprobe⁹⁾

Insgesamt wurden in der Zeit von Anfang Februar bis Ende April 2010 in fünf Bundesländern (Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen, Bayern) 21 qualitative, leitfadengestützte Expertinnen- und Experteninterviews durchgeführt. Die Interviews dauerten zwischen circa 45 und 120 Minuten und waren somit überwiegend ausführlich. Insgesamt wurden 23 Personen befragt, darunter 12 Frauen und 11 Männer. Es wurden 17 Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälte, 4 Richterinnen/Richter, 1 Betroffener und 1 Berater in einer Anlaufstelle für undokumentierte Migrantinnen und Migranten interviewt.

Der fachliche Schwerpunkt der befragten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte lag im Bereich Arbeitsrecht (11) sowie im Bereich Migrationsrecht (4) und Opferschutz (2). Die Berufserfahrung der Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler reichte von 1 Jahr bis 41 Jahre und lag im Durchschnitt bei circa 16 Jahren. Damit waren es eher erfahrene Anwältinnen und Anwälte. Sie kooperierten mehrheitlich nicht mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Vereinzelt arbeiteten sie fallbezogen mit Gewerkschaften zusammen. Die Berufserfahrung der anderen befragten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bewegte sich zwischen 12 und 21 Jahren und lag im Schnitt bei circa 13 Jahren. Auch hier handelte es sich um berufserfahrene Personen. Diese Gruppe gab mehrheitlich an, entweder mit Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel, Migrationsnetzwerken oder kirchlichen Einrichtungen zu kooperieren.

Die befragten Richterinnen und Richter wiesen eine Berufserfahrung von 2,5 bis 25 Jahren auf und verfügten somit durchschnittlich über eine Berufserfahrung von 14 Jahren.

Insgesamt berichteten die Befragten von drei außergerichtlich und zehn vor Gericht verhandelten konkreten Fällen von extremer Arbeitsausbeutung, bei denen arbeitsrechtliche Ansprüche geltend gemacht wurden. Die Erfahrungen der Befragten mit derlei Fällen waren sehr gering. So waren sie in der Regel ein bis höchstens zwei Mal mit solchen Fällen in Berührung gekommen. Eine genauere Darstellung der Fälle sowie eine Bezugnahme auf den Straftatbestand Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung erfolgt in Kapitel 4.

⁹⁾ Die Verfasserinnen danken allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern für ihre Unterstützung.

02.4 Vorgehen bei der Datenauswertung

Die 21 geführten Interviews sind mit Zustimmung der Interviewten digital aufgezeichnet worden. Die Audiodateien wurden wörtlich transkribiert und anonymisiert. Sowohl die Identität der Interviewten als auch die von im Interview genannten Personen, Orten, Firmen usw. wurden durch andere Namen ersetzt, um Rückschlüsse auf die Betroffenen oder die Befragten zu verhindern.

Während der Phase der Datenerhebung wurde im Sinne der grounded theory¹⁰ bereits mit der Datenauswertung begonnen und die daraus resultierenden ersten Ergebnisse in Memos zusammengefasst. Eine intensive Auswertung der Interviews begann mit dem Ende der Erhebungsphase, ab Ende April 2010.

Dabei wurde nach dem Kodierparadigma von Anselm Strauss vorgegangen und das Material nach und nach durch zunächst offenes, axiales und dann selektives Kodieren zu Kategorien verdichtet.¹¹ Diese Kategorien wurden dann zu Oberkategorien zusammengefasst und miteinander in Beziehung gesetzt.

Das Hauptaugenmerk der Auswertung lag einerseits auf der Herausarbeitung der vorhandenen Wissensbestände und Erfahrungen der Befragten sowohl hinsichtlich des Phänomens Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung als auch bezüglich der Beratung und rechtlichen Vertretung von konkreten Fällen. Andererseits wurde bei der Auswertung deutlich, dass es zentral war, die spezifische Handlungslogik der Interviewten, das heißt die ihnen eigene berufsgebundene Perspektive, zu rekonstruieren, um ihre Sichtweise auf und den Umgang mit dem Phänomen beziehungsweise Fällen zu erklären und zu verstehen. Für die Ergebnisse der Studie heißt das, dass es auch um die Darstellung der Einschätzungen, Meinungen, Betrachtungsweisen und Auffassungen der Befragten geht. Diese sind subjektiv und somit nicht immer Aussagen über einen tatsächlichen Zustand, über reale Fakten oder „die Wirklichkeit“. Deshalb wurde eine konstruktivistische Analyseperspektive eingenommen, die die Untersuchung und wissenschaftliche Interpretation der Handlungs- und Denkmuster der Interviewten zum Ziel hatte.

^{10]} Strauss 1998.

^{11]} Strauss 1998, Böhm 2000.

03 Einordnung des Phänomens „Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ durch die Befragten

Der Weg zur gerichtlichen Durchsetzung von Rechtsansprüchen lässt sich für die rechtsuchende Person grob in drei Phasen unterteilen: den Zugang zur Rechtsvertretung, die rechtsanwaltliche Beratung und das Gerichtsverfahren als solches. Abhängig von den finanziellen Ressourcen, dem Wissen um Rechte sowie Sprach- und Strukturkenntnissen werden die Herausforderungen bzw. Schwierigkeiten für Betroffene von Menschenhandel in den drei Phasen variieren.

Für die der Teilstudie zugrunde liegende Fragestellung sind die Bereiche der anwaltlichen Beratung und des Gerichtsverfahrens von zentraler Bedeutung. Bestimmende Akteure hierfür sind unter anderem die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte und Richterinnen und Richter. Vor dem Hintergrund der Vorgaben durch materielle und prozessuale Normen prägen ihr Wissen und ihre Routinen den Ablauf und Ausgang der Verfahren. Im folgenden Kapitel wird daher das vorhandene Wissen und Verständnis über Menschenhandel und Arbeitsausbeutung der relevanten Akteure untersucht. Die Darstellung basiert dabei auf den Sichtweisen und Konstruktionen der befragten Personen in Bezug auf ihre professionelle Alltagspraxis.

Wie in Kapitel 2.2 dargestellt, hatte die Mehrzahl der kontaktierten Personen keine Erfahrung und kaum Wissen in Bezug auf Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Als Interviewpartnerinnen und -partner wurden nur die Personen ausgewählt, die etwas mit dem Phänomen anfangen konnten, Erfahrung in der Beratung, rechtlichen Vertretung oder Verhandlung von Fällen hatten, die sie zumindest als Verläufe extremer Arbeitsausbeutung skizzierten.

03.1 Menschenhandel

Das Verständnis und Wissen dieser Befragten über Menschenhandel differierte sehr, was sich einerseits auf die unterschiedlichen Erfahrungen mit entsprechenden Fällen, aber offensichtlich auch auf die unterschiedlichen fachlichen Schwerpunkte der Befragten zurückführen ließ. So erstreckten sich die Beschreibungen des Phänomens von eher klassischen, eng zugeschnittenen Vorstellungen über Menschenhandel bis

hin zu Definitionen, die eine Mehrzahl von Tathandlungen und Mitteln der § 232, 233 StGB umfassten. Allerdings bezog sich kaum jemand in seiner Definition explizit auf den § 233 StGB.

Die Darstellungen einiger Befragter war geprägt von einem Bild von Menschenhandel, das häufig medial im Zusammenhang mit Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung vermittelt wird und in der Praxis¹² nur eine selten vertretene Variante dieses Phänomens abdeckt:

„Also ich denke, da müsste immer noch einer dazwischengeschaltet sein. Das wäre für mich Menschenhandel, wenn es eine Organisation oder Einzelpersonen gibt, die vielleicht auch noch daran verdienen, dieses Geschäft zu betreiben. Das würde ich für mich immer so als Merkmal von Menschenhandel verstehen.“
(I 4, Transkript S. 5-6)

Dieses Verständnis des „Handelns mit Menschen“ fand sich sowohl bei Befragten aus dem Bereich Arbeitsrecht als auch Migrationsrecht. Die Vorstellung von einer „dazwischengeschalteten“ dritten Person ging häufig mit dem Bild einher, dass die Betroffenen zur Ausübung einer Arbeit gezwungen würden, die sie nicht aus freien Stücken zu tun bereit wären. Der Aspekt der Passivität und des Zwangs stand also im Vordergrund. Weiterhin brachten Personen mit dieser Auffassung von Menschenhandel den Begriff auch mit Illegalität in Zusammenhang. So war auch eine häufige erste Reaktion in der Kontaktaufnahme mit den Interviewpartnerinnen und -partnern, dass man bisher keinen Kontakt mit illegalen Mandantinnen oder Mandanten gehabt habe und somit auch keine Erfahrungen mit Menschenhandelsfällen.

Im Gegensatz dazu stellten andere Interviewpartnerinnen und -partner eher auf das Ausnutzen von mangelndem Wissen der Betroffenen ab. Dies korrespondierte eher mit dem Tatbestandsmerkmal der auslandsspezifischen Hilflosigkeit der §§ 232, 233 StGB. Auf die Bitte, das Phänomen zu definieren, grenzte sich beispielsweise eine Interviewpartnerin mit der Beschreibung *„also nicht jemand, der jetzt wirklich eingefangen wird“* von der oben dargestellten Sichtweise ab und bezog sich im Folgenden auf die Unkenntnis der Betroffenen über ihre Rechte, sowie die Strukturen in Deutschland:

Interviewte 1: „... oder Vorspielen falscher Tatsachen und dann hierhin gebracht. Hier ist dann alles anders und derjenige hat dann nicht die Chance, aus was für Gründen auch immer, entweder wegen der Sprache oder aber auch, weil ihm dann doch vielleicht die Papiere fehlen oder die Papiere nicht so ausgestellt sind, wie es vereinbart war, dann dagegen vorzugehen. Das würde ich auch unter Menschenhandel verstehen. Also nicht jemand, der jetzt wirklich eingefangen wird, sondern ich denke eher, dass die dort unten unter Vorspielen falscher Tatsachen hierher gelockt werden und die sich mit dem deutschen Rechtsstaat nicht zurechtfinden können, weil sie weder die Sprache können noch über irgendwelche Rechtskenntnisse noch über Personen, die ihnen helfen könnten, verfügen.“

Interviewte 2: „Ja. Auf jeden Fall eine große Abhängigkeit, die es dem Betreffenden nicht möglich macht, frei zu entscheiden.“ (I 20, Transkript S. 5)

Vor diesem Hintergrund war die Diskrepanz auffällig, die zwischen dem theoretischen Wissen über Menschenhandel, das die Befragten formulieren konnten, und der Übertragung dieses Wissens auf den Einzelfall bestand. Dies war insbesondere ersichtlich bei Fällen, die im Rahmen der Medienrecherche identifiziert wurden. Hierbei handelte es sich um Sachverhaltsdarstellungen, die in der Presse als „Sklaverei“ etc. bezeichnet wurden und bei denen es in ähnlich gelagerten Fällen auch zu Ermittlungs- oder Strafverfahren wegen Menschenhandels gekommen war. Die Befragten, die diese Fälle rechtlich vertreten oder verhandelt haben, haben von sich aus eher keinen Bezug zu Menschenhandel oder artverwandten Begriffen hergestellt beziehungsweise waren damit zurückhaltend.

03.2 Extreme Arbeitsausbeutung

Mit der Beschreibung der extremen Arbeitsausbeutung zeigten sich die Befragten deutlich vertrauter. Sie stellten einen klaren Bezug zu ihrer Arbeit her und subsumierten „ihre“ Fälle eher unter diesen Begriff. Daher wird im Folgenden in der Ergebnisdarstellung dieser Begriff benutzt.

Bezüglich des Ausmaßes und der Bewertung von extremer Arbeitsausbeutung ließ sich ein deutlicher Unterschied zwischen den interview-

12] Bundeskriminalamt 2009: 10.

ten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aus dem Bereich Arbeitsrecht und dem Bereich Migrationsrecht feststellen.

So bewerteten die Arbeitsrechtlerinnen und Arbeitsrechtler Fälle von extremer Arbeitsausbeutung als absolute Ausnahmefälle in ihrer alltäglichen Praxis. Die Befragten berichteten, dass sie in ihrer gesamten Laufbahn in der Regel einmal, höchstens zweimal mit Fällen dieser Art in Berührung gekommen waren. Definiert wurde extreme Arbeitsausbeutung vor allem über die wirtschaftliche Ausbeutung durch ein deutliches Unterschreiten des Mindestlohns im Zusammenspiel mit einem Ausnutzen einer als Not- oder Zwangslage beschriebenen Situation der Betroffenen:

„[...] da ist es halt tatsächlich so, dass nicht nur der Mindestlohn, sondern auch schon der vereinbarte mindere Lohn nicht mehr bezahlt wurde. Also da war es dann wirklich eine Ausbeutung. Und ich sehe es halt erst recht als Ausbeutung, wenn bewusst die Notsituation der Leute eben ausgenutzt wird und das ist bei den Arbeitnehmern eben auch so. Die sind aus [Land Z] entsandt worden, sind hier beschäftigt worden, haben kein Wort Deutsch geredet. Die einzigen Bezugspersonen, die sie hier in Deutschland haben, sind dann die Arbeitgebervertreter und genau, eben diejenigen, die auch diese Zwangslage ausnutzen.“ (I 10, Transkript S. 2)

Die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte aus dem Bereich Migrationsrecht hingegen berichteten von Arbeitsausbeutung und den damit verbundenen Problemen der Betroffenen eher als Regelfälle. Allerdings wurde auch deutlich, dass die Mandantinnen und Mandanten zwar von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen im Beratungsgespräch berichteten, dass aber – anders als bei den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten im Arbeitsrecht – diese Probleme sowohl für die Mandantinnen und Mandanten als auch die Anwältinnen und Anwälte nicht im Vordergrund der Beratung standen beziehungsweise nicht der Anlass waren, eine Rechtsvertretung aufzusuchen. Aus diesen Beratungssituationen ergaben sich auch keine relevanten Mandate zur Durchsetzung von Lohnansprüchen. Definiert wurde extreme Arbeitsausbeutung von diesen Interviewten folgendermaßen:

„[...] da gibt es Vereinbarungen, dass hier nicht 40 Stunden die Woche gearbeitet wird, sondern 60 oder so was. [...] die Leute arbeiten viel, viel mehr, als da draufsteht, und damit sind sie natürlich weit unter Tariflohn und die kriegen auch nichts anderes. [...] Und da bin ich mir ganz sicher, dass da eine massive Arbeitsausbeutung stattfindet.“ (I 11, Transkript S. 6)

Auch hier steht also die wirtschaftliche Ausbeutung im Vordergrund. Weiterhin wurde ebenfalls die Ausnutzung einer Zwangslage der Betroffenen thematisiert und zwar insofern, dass Personen, die von einer Duldung in einen befristeten Aufenthalt kommen wollen, gezwungen sind, ihren gesamten Lebensunterhalt selbst zu bestreiten [*siehe Kapitel 5.2.4*].

Die Ergebnisse in den folgenden Kapiteln müssen vor dem Hintergrund dieses Wissens- und Erfahrungsstandes der Befragten gesehen werden. Dazu kommt noch die spezifische Perspektive, die sich aus der jeweiligen fachlichen Ausrichtung der befragten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte und Richterinnen und Richter ergab [*siehe Kapitel 5.1.4, 5.2.4, 7.2*].

04 Fallspektrum

Die folgende Darstellung der konkreten Fälle wurde auf der Basis der qualitativen Interviews erstellt, die Erzählungen über die außergerichtliche oder gerichtliche Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Ansprüchen der Betroffenen enthielten.

04.1 Umfang des Fallspektrums

Insgesamt konnten zehn Fälle identifiziert werden, die zumindest Merkmale von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung aufwiesen und arbeitsgerichtlich verhandelt wurden. Diese zehn Fälle wurden alle von Anwältinnen und Anwälten aus dem Bereich Arbeitsrecht vertreten. In keinem der Fälle hatten sich die Betroffenen direkt (das heißt ohne Anwältin und Anwalt) an ein Arbeitsgericht gewendet. In weiteren drei Fällen konnten die Betroffenen ihre Lohnansprüche mit der Unterstützung von Anwältinnen und Anwälten außergerichtlich durchsetzen.

04.2 Qualifizierung des Fallspektrums

Alle der Auswertung zugrunde liegenden Fälle wiesen einzelne Elemente von Zwang und Ausbeutung auf. Sie unterschieden sich in ihrer Gesamtheit deutlich von einfachen Fällen des Lohndumpings oder der einvernehmlichen Schwarzarbeit. Die rechtliche und tatsächliche Ausgangslage sowie die Situation der Betroffenen – aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit vom bestehenden Arbeitsverhältnis und damit von der Arbeitgeberin/vom Arbeitgeber, Rechts- und Sprachkenntnis, Notwendigkeit der Existenzsicherung – waren mit denen der Betroffenen von Menschenhandel vergleichbar und machten in der Kombination die hohe Vulnerabilität dieser Gruppe aus.

Welche Fälle letztlich als Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zu charakterisieren sind beziehungsweise als solche von den Strafverfolgungsbehörden identifiziert werden, kann im Rahmen dieser Teilstudie daher nicht abschließend beurteilt werden.

Im Detail zeigten die Schilderungen der Befragten einzelne Elemente, die auf eine auslandsspezifische Hilflosigkeit der Betroffenen hinwiesen, wie sie in der Kommentierung zu § 233 StGB¹³ oder über die Rechtsprechung zu § 232 StGB¹⁴ bisher definiert wurden.

Diesbezüglich erwies sich die Manipulation von Dokumenten, deren Inhalt sich der Kenntnis der Betroffenen entweder völlig entzog oder ihnen falsch dargestellt wurde, als eines der auffälligsten Merkmale. Dabei handelte es sich gemäß den Erzählungen der Interviewten zum Beispiel um Dokumente in deutscher Sprache, derer die Betroffenen in der Regel nicht mächtig waren, und/oder ihnen wurde erklärt, die Dokumente seien wichtig für die Beantragung ihrer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Zu diesen Dokumenten gehörten z. B. Lohnabrechnungen, Gewerbescheine oder Steuererklärungen, die den Betroffenen zum Teil bereits vor Aufnahme ihrer Tätigkeit in Deutschland zur Unterschrift vorgelegt worden waren. Die Betroffenen selbst erhielten diese Dokumente jedoch nicht für ihre Unterlagen. Weiterhin wurden ihnen Schuldscheine, Blankoquittungen oder Generalvollmachten vorgelegt, die im Nachhinein seitens der Arbeitgebenden unter anderem dazu

benutzt wurden, um die Betroffenen im Falle von Konflikten unter Druck zu setzen.

Auch der Entzug von Ausweispapieren durch den Arbeitgebenden war eine gängige Praxis. Die Betroffenen wurden darüber hinaus bewusst isoliert und ihre Außenkontakte kontrolliert. Ihnen wurde beispielsweise der Kontakt zu deutschen Kolleginnen und Kollegen oder länger in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten, zu Ärztinnen und Ärzten oder zu deutschen Behörden untersagt. Notwendige Kontakte mit deutschen Behörden, beispielsweise für die Beantragung beziehungsweise Verlängerung von Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigungen, wurden ausschließlich von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern getätigt.

Für den Fall von turnusmäßigen Kontrollen am Arbeitsplatz durch deutsche Behörden wurden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorab dazu aufgefordert, abgesprochene und an in Deutschland geltende Arbeitsschutzbestimmungen angepasste Angaben über ihre Tätigkeit zu machen. In Einzelfällen schilderten die Interviewpartnerinnen und -partner auch die Androhung und Anwendung physischer Gewalt.

Die Indizien für ein auffälliges Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in vergleichbaren Situationen im Sinne des § 233 StGB reichten vom völligen Ausbleiben von Lohnzahlung, Auszahlung von unregelmäßigen Abschlägen, übermäßigen Überstunden über willkürliche Abzüge vom Lohn, die Vereinbarung einer weit unter dem branchenüblichen Lohn liegenden Entlohnung bis hin zur fristlosen Kündigung bei Erkrankung der Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer.

04.3 Strukturierung des Fallspektrums

Bei den erhobenen Fällen war es aufgrund ihrer heterogenen Ausprägungen schwierig, sie in Gruppen zusammenzufassen. Sie wiesen ein breites Spektrum an Branchen, Alter, Geschlecht und Herkunftsländern der Betroffenen auf. So wurden Einzelfälle im Bereich der Gastronomie, des Baugewerbes, der Fleisch verarbeitenden Industrie oder der Arbeit im Privathaushalt von den Interviewten vorgetragen. Keiner der Betroffenen besaß die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Herkunftsstaaten variierten ebenfalls stark: Indien, Rumänien, Türkei, Polen, Peru, Serbien. Diese Merkmale boten daher keine Anhaltspunkte für eine Zuordnung der Fälle in Gruppen.

13] Siehe z. B. Fischer 2010, § 233, Rz. 13.

14] Siehe L1 WP 3.2.

Die Fallverläufe wiesen aber Ähnlichkeiten auf, wenn man die Erzählungen der Interviewten unter zwei anderen Aspekten betrachtete: Aufenthaltstatus der Betroffenen sowie Anforderung an die rechtliche Vertretung. Daraus ergab sich die nachfolgend dargestellte Strukturierung des Materials.

04.3.1 Ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse bei legalem Aufenthalt

In den meisten der erhobenen Fälle verfügten die Betroffenen für die Dauer ihres Arbeitsverhältnisses über eine Aufenthalts- sowie eine Arbeitserlaubnis für eine bestimmte Tätigkeit in Deutschland. Entweder handelte es sich um EU-Bürgerinnen und -Bürger oder um Personen, die im Rahmen der Arbeitnehmerentsendung eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis bekommen hatten. Diese Fälle wiesen für die anwaltliche Vertretung eine gemeinsame Herausforderung auf: Sie zeigten ein deutliches Ungleichgewicht in der schriftlichen Dokumentation des Arbeitsverhältnisses und somit der Beweissituation vor Gericht zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Die Dokumente hatte sich die Arbeitgeberseite – unter Vortäuschung falscher Tatsachen (s.o.) – zum Teil sogar durch Unterschriften der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als korrekt bestätigen lassen. Die zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gedachten Vorschriften, wie zum Beispiel die Dokumentation von Arbeitszeiten, verkehrten sich in diesen Fällen zu einer Last für die Betroffenen, was von der Gegenseite systematisch dazu genutzt werden konnte, bestehende Ansprüche abzuwehren [siehe Kapitel 5.1.1.4].

04.3.1.1 Einzelfälle mit speziellen rechtlichen Fragestellungen

Bei diesen Fällen handelte es sich um Einzelpersonen, die nach dem Ende ihres Arbeitsverhältnisses Klage auf Zahlung von rückständigem Lohn eingereicht haben. Die besondere Herausforderung in zwei dieser Fälle lag darin, dass zunächst gerichtlich geklärt werden musste, welches Gericht zuständig sei und welches Recht zur Anwendung kommen müsse (in Deutschland oder im Herkunftsland). Dies erforderte sowohl für die beteiligten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte wie auch die Richterinnen und Richter die detaillierte Auseinandersetzung mit ihnen bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht

ausreichend bekannten Rechtsvorschriften. In einem der Fälle konnte mit dem Rückgriff auf die EG-Verordnung 44 aus dem Jahre 2001 die Zuständigkeit deutscher Gerichte geklärt und anhand der Artikel 21 und 23 Einführungsgesetz zum BGB die Anwendung deutschen Rechts durchgesetzt werden. In dem zweiten Fall wurde die Zuständigkeit deutscher Gerichte in erster Instanz abgelehnt. Gegen diese Entscheidung wurde nun Berufung eingelegt.

04.3.1.2 Verfahren mit großen Mandantengruppen und grenzüberschreitendem Bezug

Diese Fallgruppe zeichnete sich dadurch aus, dass es sich um Sachverhalte mit bis zu 44 Mandantinnen und Mandanten handelte. Diese Verfahren wurden von zum Teil kleinen Kanzleien betreut, die sich dementsprechend mit einem für sie kaum zu bewältigenden organisatorischen Aufwand konfrontiert sahen. Erschwert wurde die Bewältigung dieser hohen Fallzahl zusätzlich dadurch, dass die meisten Mandantinnen und Mandanten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses entweder aufgrund aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen und/oder finanzieller Schwierigkeiten gezwungen waren, innerhalb kurzer Zeit Deutschland zu verlassen. Jegliche Kommunikation mit den Mandantinnen und Mandanten musste also über die Distanz erfolgen, was zusätzlich dadurch erschwert wurde, dass die Mandantinnen und Mandanten in ihrem Herkunftsland oft weder über Internet-, Fax- und zum Teil nicht mal über Telefonzugang verfügten. Die besondere Herausforderung bestand hier also weniger in der Bearbeitung spezieller rechtlicher Fragestellungen, sondern in der Bewältigung eines hohen organisatorischen und logistischen Aufwands durch die Betreuung der Mandate.

04.3.2 Ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse im Zusammenhang mit Illegalität beziehungsweise ungesichertem Aufenthaltsstatus

In Einzelfällen verfügten die Betroffenen nicht über einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus und hielten sich auf der Grundlage einer Duldung oder irregulär in Deutschland auf. Sie waren nach Ansicht der befragten Anwältinnen und Anwälte damit angesichts eines arbeitsgerichtlichen Verfahrens entweder der Gefahr der Ausweisung und Abschiebung ausgesetzt oder sahen sich gezwungen, jede Art von Arbeit zu akzeptieren, um

über die sogenannte Altfallregelung¹⁵ in einen befristeten Aufenthaltsstatus wechseln zu können. Mandantinnen und Mandanten mit dieser spezifischen Fallkonstellation waren vor allem bei Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aus dem Bereich Migrationsrecht anzutreffen. Weiterhin wurden diese Fälle in der Regel nicht arbeitsgerichtlich verhandelt. Die wenigen Betroffenen, die trotz ihres illegalen Aufenthaltsstatus ein arbeitsgerichtetes Verfahren anstrebten, verfügten über ein interdisziplinäres Unterstützungssystem.

05 Die außergerichtliche Beratung

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der außergerichtlichen Beratung in den erhobenen Fällen von extremer Arbeitsausbeutung und Menschenhandel aus Perspektive der befragten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte.

Die Auswertung der erhobenen Fälle hat zum einen Hinweise darauf ergeben, dass die Wahl einer Rechtsvertretung neben deren rechtlichen Schwerpunkt auch entscheidend von nicht fachlichen Faktoren, wie zum Beispiel Sprache und Art des vermittelnden Unterstützungssystems abhing. Zum anderen haben sich Unterschiede zwischen Arbeitsrechtlerinnen und Arbeitsrechtlern und Anwältinnen und Anwälten, die sich schwerpunktmäßig im Bereich des Migrationsrechts verortet haben, gezeigt. Daher werden die Erfahrungen und Sichtweisen beider Akteursgruppen im folgenden Kapitel getrennt voneinander vorgestellt. Dabei sollen folgende Punkte herausgearbeitet werden:

1. Darstellung der unterschiedlichen Bewertung der Fälle und Probleme im Hinblick auf die alltägliche Praxis der Befragten
2. Herausarbeitung der verschiedenen Sichtweisen, die sich aus dem Mandat der jeweiligen Rechtsvertretung ableiten
3. Analyse des jeweiligen Umgangs mit diesen Fällen und Problemen in der Beratungspraxis, welche durch die mandatsgeleiteten Sichtweisen geprägt und geleitet wird

15] Nach § 104a Aufenthaltsgesetz besteht für geduldete ausländische Staatsangehörige, die sich bereits für einen bestimmten Zeitraum in Deutschland aufgehalten haben, die Möglichkeit, unter anderem über den Nachweis der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit eine befristete Aufenthaltserlaubnis zu erlangen.

05.1 Perspektive der Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler: Kein „Schema-F“

Diese Interviewpartnerinnen und -partner thematisierten in unterschiedlicher Ausprägung den Ausnahmecharakter der Fälle. Sie charakterisierten diese zum einen in quantitativer Hinsicht als Ausnahmefälle, zum anderen sahen sie sich mit Mandantinnen und Mandanten konfrontiert, deren Lebens- und Arbeitsumstände sie als bisher wenig bekannt beschrieben.

Für einige Fälle gab es weder im Hinblick auf die Arbeitsweise der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte noch auf die organisatorischen Abläufe in den Kanzleien passende Routinen, die zur Bewältigung auf die zum Teil komplexen Sachverhalte und den hohen organisatorischen Aufwand der Fälle hätten angewendet werden können.

Eine Interviewpartnerin charakterisierte diese Besonderheit zunächst sehr allgemein folgendermaßen:

„Man muss da schon irgendwie so motiviert sein oder sich halt hinhocken und das dann alles durchgehen. Und man hat halt schon ganz gerne, also ich auch natürlich, wenn man so Schema-F-Fälle ein bisschen hat und nicht so komplexe Sachen.“ (I 18, Transkript S. 46)

Was genau diese „Komplexität“ aus Sicht der Befragten ausgemacht hat, wird im Folgenden spezifiziert.

05.1.1 Hoher Arbeitsaufwand

Der als hoch empfundene Arbeitsaufwand in Fällen von extremer Arbeitsausbeutung ergab sich aus Sicht der Interviewten aus verschiedenen Gründen:

- die Arbeits- und Lebensverhältnisse der Betroffenen
- die aufgrund der häufig vorkommenden Ausreise der Betroffenen bedingten langen Kommunikationswege
- Prozesskostenhilfe
- die ungleiche Verteilung von Erfahrungswissen zwischen den Betroffenen und ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, aber auch zwischen den jeweiligen Rechtsvertretungen der beiden Parteien

Diese Punkte werden im Folgenden näher erläutert.

05.1.1.1 Arbeits- und Lebensverhältnisse der Mandantinnen und Mandanten

Die Darstellung der Lebensverhältnisse der Betroffenen war geprägt durch die Migration und deren rechtliche Rahmenbedingungen. Ihre Arbeitsverhältnisse zeichneten sich aus der Perspektive der Anwältinnen und Anwälte durch einen hohen Grad an Undurchsichtigkeit aus. Diese Einschätzung kam vor allem dadurch zustande, dass die Mandantinnen und Mandanten häufig ihr Arbeitsverhältnis nicht schriftlich dokumentieren konnten. Der folgende Interviewausschnitt verdeutlicht die daraus resultierenden Schwierigkeiten für die rechtliche Vertretung über eine Kontrastierung mit dem Verlauf eines eher üblichen Mandats in der arbeitsrechtlichen Alltagspraxis:

„Na ja, klassischerweise kommen die Leute zu mir und sagen: ‚Ich habe eine Kündigung bekommen, hier sind meine letzten drei Gehaltsnachweise und hier ist meine Rechtsschutzversicherung.‘ [...] Und dann ist klar, das Arbeitsverhältnis ist in [Stadt A.], der Arbeitgeber auch, der Arbeitnehmer auch und dann schreibt man ans Arbeitsgericht [Stadt A.]. Jetzt kommen aber Leute zu Ihnen, die zu Ihnen sagen: ‚Also ich möchte ganz gerne die noch ausstehenden 1.000 € bei diesen Bauhelfern. Aber ich darf nicht mehr in [Stadt A.] bleiben, ich muss wohl nach [Land X] wieder zurück, und gibt es eigentlich Schwierigkeiten, wenn ich in drei, vier Monaten wieder einreisen will, wenn ich jetzt so eine Klage erhebe, und wie machen wir das mit der Adresse und wenn es das Geld gibt, wie machen wir das mit dem Geld?‘ [...] Und dann kommen die zu Ihnen und sagen: ‚Ich habe gearbeitet, ich kann Ihnen sagen, wo die Baustelle ist. Eine postalische Adresse gibt es da noch nicht, aber das ist das Bauvorhaben [XY]. Da habe ich die Baureinigung durchgeführt. Und mein Polier, der hieß S. Und den kenne ich auch nur unter dem Namen S. Ich habe aber gesehen, dass der einen Lkw gefahren hat, auf dem stand sowieso GmbH drauf. So und dann klagen Sie mal los gegen die sowieso GmbH. Wenn Sie im Netz glücklich fündig werden und feststellen, dass es tatsächlich einen Inhaber G. gibt, ja dann haben Sie möglicherweise schon den Hauptgewinn gezogen.“ (I 3, Transkript S. 9)

Es wird deutlich, dass es sich bei dieser Passage um eine fiktive und dadurch um eine sehr zugespitzte Erzählung des Interviewpartners handelt, die als eine Zusammenfassung seiner Erfahrungen verstanden werden kann. Weiterhin bezieht sich die Schilderung auf einen Sachverhalt aus der Baubranche, die ihrerseits sehr speziell ist. Dennoch werden hier exemplarisch zentrale Probleme für die Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Ansprüchen angesprochen, weshalb dieses Zitat als Ausgangspunkt der Darstellung ausgewählt wurde.

Anspruchsbegründende Tatsachen wie Arbeitszeiten, Arbeitsorte oder auch die Klagegegner konnten von den Mandantinnen und Mandanten nicht immer eindeutig genannt werden. Mögliche Beweismittel für den Anspruch wie zum Beispiel Dokumente oder Zeuginnen und Zeugen mussten überdies zeitaufwendig recherchiert werden. Nur in wenigen Fällen verfügten die Betroffenen über einen schriftlichen Arbeitsvertrag. Sie konnten keine Stundenaufzeichnungen, Lohnabrechnungen oder Steuererklärungen vorlegen. Dies führte insbesondere vor Gericht zu Schwierigkeiten [siehe Kapitel 7.5].

Diese besondere Ausgangssituation in den erhobenen Fällen wurde von einer Befragten sehr pointiert mit den Worten: „Wer in einem ungeschützten Rahmen lebt, der hat doch nicht zu Hause die wohlsortierten Leitz-Ordner“ (I 4, Transkript S. 21) zusammengefasst.

05.1.1.2 Ausreise der Mandantinnen und Mandanten und lange Kommunikationswege

Wie in Kapitel 4 erwähnt, handelte es sich bei den Betroffenen in den erhobenen Fällen um Drittstaatsangehörige oder EU-Bürgerinnen und -Bürger. Einige von ihnen mussten Deutschland nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses entweder aufgrund aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen oder finanzieller Notwendigkeiten verlassen. Die Ausreise der Mandantinnen und Mandanten stellt für die anwaltliche Vertretung eine besondere Herausforderung dar und ging aus ihrer Sicht mit einigen Schwierigkeiten einher. So berichteten Anwältinnen und Anwälte davon, dass sie kaum Gelegenheit zu persönlichen Gesprächen mit ihren Mandantinnen und Mandanten hatten, weil diese gezwungen waren, innerhalb von wenigen Tagen auszureisen. Der Austausch von Informationen zwischen ihnen war also

zum Teil auf ein Minimum beschränkt. Vereinzelt konnte das Mandat erst nach der Rückkehr in das Herkunftsland erteilt werden.¹⁶ In diesen Fällen blieb kaum genügend Zeit, um Vollmachten für die Mandatserteilung und Anträge für Prozesskostenhilfe mit den Betroffenen auszufüllen sowie Beweismaterial wie zum Beispiel Visitenkarten, schriftliche Dokumente oder SMS vor der Ausreise einzusammeln.

Die gesamte Kommunikation musste somit über eine große Distanz hinweg per Telefon, Fax und Internet organisiert werden. Da die Betroffenen oft aus ländlichen Regionen stammten, war der Zugang zu Internet und Fax nicht immer gewährleistet, was zusätzliche Zeit kostete. Dies stellte besonders in Fällen mit bis zu 44 Klägerinnen und Klägern einen enormen Aufwand dar, der vor allem kleine Kanzleien an den Rand ihrer Belastbarkeit brachte, wie eine Rechtsanwältin beschrieb:

„Teilweise haben wir drei Tage warten müssen, bis die vom Land dann zum Vorort gefahren sind, um uns dann eine Faxnummer mitzuteilen, wo wir dann die Sachen hingefaxt haben. [...] Unser Sekretariat ist durchgedreht, unsere S., die dann ständig hin und her telefonieren musste. Das war wirklich eine ganz, ganz schwierige Zeit. Also ich würde – ganz ehrlich – ich würde so ein Verfahren nicht noch einmal machen wollen.“ (I 10, Transkript S. 33)

05.1.1.3 Prozesskostenhilfe

Angesichts der Fallkonstellationen war es nicht verwunderlich, dass keine/keiner der Betroffenen über eigene finanzielle Mittel verfügte, um eine Anwältin oder einen Anwalt oder ein Gerichtsverfahren zu bezahlen. In diesem Zusammenhang bewerteten einige der Befragten die Beantragung von Prozesskostenhilfe (PKH) als problematisch. Zur Verdeutlichung und Spezifizierung der Problematik wurde der folgende Interviewausschnitt ausgewählt, der diesbezüglich einen Extremfall repräsentiert, aber aufgrund der Vielzahl der darin enthaltenen Probleme die Bandbreite der Schilderungen aus den Interviews abdeckt:

¹⁶ Dies kam in den Fällen vor, bei denen es mehrere Betroffene gab. Einige von ihnen waren bereits in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt und erfuhren erst danach davon, dass ihre Arbeitskolleginnen/-kollegen Klage gegen die Arbeitgeberin/den Arbeitgeber erhoben hatten, und schlossen sich so erst im Nachhinein an.

„Ja, man muss halt diese Prozesskostenhilfeanträge ausfüllen und da sind schon einige Fragen dabei, wie – was weiß ich – was ist der Unterhalt oder Unterhaltsleistungen oder was sind die Ausgaben, die man hat. Und diese ganzen Fragen müssen halt erst einmal übersetzt werden, den Mandanten vorgelegt werden. Und die müssen es dann ausfüllen, was sie natürlich dann auch nicht können, weil sie es auch einfach so nicht verstehen, auch wenn ich das übersetze. Dann hängen wir hier am Telefon, erläutern das Ganze noch einmal und dann sagen sie es uns, dann tragen wir es hier ein, dann muss es aber wieder an sie geschickt werden, damit die es unterschreiben. Also das ist eine sehr langwierige Sache. Und vor allem, das sind ländliche Gebiete, die haben meistens keinen Mietvertrag, also die wohnen auch nicht zur Miete. Sondern das ist dann einfach irgendwas selbst Gebautes oder vom Vater Geerbtes. Also die Formulare so auszufüllen, dass das ausreichend hier für die Bewilligungen ist, das ist sehr schwierig. [...]“ (I 10, Transkript S. 12)

Auch andere Befragte kritisierten, dass es PKH-Anträge nur in deutscher Sprache gäbe. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die dieselbe Sprache wie ihre Mandantinnen/Mandanten sprachen, haben die Antragsformulare zum Teil selbst übersetzt.

Darüber hinaus wird in dem Interviewausschnitt deutlich, dass die Übersetzung allein nicht ausreichte. Die rechtlich formalisierte Sprache war den Betroffenen offenbar nicht zugänglich und erforderte zusätzliche Hilfe beim Ausfüllen. Die Interviewte spricht außerdem an, dass die Lebensumstände der Mandantinnen und Mandanten sich oft nur schwerlich mit den Formularvorgaben vereinbaren ließen.

05.1.1.4 Ungleiche Verteilung von Erfahrungswissen

Als weiterer Faktor für die Beurteilung der Fälle als arbeitsaufwendig zeigte sich die ungleiche Verteilung von Erfahrungswissen zwischen den Parteien. Zum Teil schilderten die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte die Bearbeitung der Fälle als „Neuland“, für deren Bewältigung sie auf keine Routine – kein Schema-F – zurückgreifen konnten.

Im Gegensatz dazu bewerteten sie die Ausgangssituation aufseiten der Beklagten als deutlich erfahrener. So zeigte sich häufig schon im Zeitraum der außergerichtlichen Beratung und

dann auch weiter im Verlauf des gerichtlichen Verfahrens, dass die anwaltliche Vertretung der Arbeitgeberseite in der Regel über mehr Erfahrungswissen im Umgang mit derlei arbeitsgerichtlichen Verfahren verfügte. So verhandelte zum Beispiel eine Anwältin der Gegenseite eine Vielzahl von Verfahren. In einem anderen Fall war der Klagegegner eine Firma, die seit 15 Jahren als Subunternehmen mit migrantischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig war.

Im folgenden Interviewausschnitt wird diese Ausgangssituation der beiden Parteien noch einmal zusammengefasst und mit dem Begriff der ungleichen „Waffenverteilung“ charakterisiert:

„Also wir haben mit so einer Fallkonstellation in unserem Büro erstmalig zu tun und müssen da auch gestehen, dass wir da keine Erfahrungen haben. Bei der Gegenseite hingegen sieht es anders aus. Die werden durchgängig durch eine Anwältin vertreten, die bundesweit für [die Firma] tätig ist. [...] Und die werden dann die Vertrags- und Rechtsausgestaltung so ausrichten, dass sie nicht einfach hier in die Falle laufen, sondern dass man hier nach Maßgabe der Möglichkeiten alles ausschöpft, was denkbar ist. Also da ist ein bisschen die Waffenverteilung leider nicht so günstig gestaltet.“ (I 21, Transkript S. 14)

Aus den Schilderungen der Befragten über das Vorgehen der Gegenseite ließen sich verschiedene Strategien aufzeigen, die in unterschiedlichen Kombinationen, die Verfahrensverläufe geprägt haben und ihren Wissens- und Erfahrungsvorsprung verdeutlichten. Diese werden im Folgenden näher beschrieben:

Taktische Nutzung des rechtlichen Rahmens

- In einigen Fällen gehörte es zur üblichen Praxis zu Beginn des Verfahrens, dass die Vollmachten zur Klagevertretung von der Gegenseite angezweifelt wurden. Dies führte zum Beispiel dazu, dass das Gericht die eingereichten Faxvollmachten der Klägerinnen- und Klägerseite nicht akzeptierte, sondern die Vorlage original unterschriebener Dokumente einforderte. Angesichts der weiter oben beschriebenen Kommunikation über die Distanz war die Beschaffung dieser Originalvollmachten mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Als effektive Strategie bewerteten Interviewpartner die sogenannte „perfekte Papierfassade“ (KD-7, S. 3): Die Beschäftigungsverhältnisse waren von der Arbeitgeberseite formal völlig korrekt abgewickelt und dokumentiert worden und wurden so auch vor Gericht präsentiert. In Kapitel 4.3 wurde bereits kurz darauf eingegangen, dass in den erhobenen Fällen ausschließlich die Gegenseite über diese Dokumente verfügte und sich diese sogar zum Teil von den Betroffenen hatte unterschreiben lassen. Dies umfasste Stundennachweise, Lohnsteuererklärungen, Dokumente, aus denen hervorging, dass der Mindestlohn gezahlt worden sei, Lohnquittungen, Gewerbescheine (um zu belegen, dass die Betroffenen als Selbstständige engagiert und nicht als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingestellt worden seien). Die Betroffenen selbst verfügten nicht über diese Dokumente, was ein erhebliches Problem für die Darlegung und Beweisführung darstellte. Weiterhin waren die Dokumente zum Teil in Unkenntnis des Inhalts oder unter Vortäuschung falscher Tatsachen von den Betroffenen unterschrieben worden. Häufig waren die entsprechenden Dokumente nicht in ihrer Sprache und/oder ihnen wurde gesagt, es handele sich um Dokumente, die für die Beantragung ihrer Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung wichtig seien. Genau dies galt es aber von der anwaltlichen Vertretung der Klägerinnen und Kläger zu beweisen, was vor allem in den Fällen, wo die Betroffenen bereits ausgereist waren, einen enormen Aufwand erforderte. Wurde solch ein Beweisstück vor Gericht vorgelegt, so musste die Anwältin/der Anwalt dieses per Fax an ihre/seine Mandantin beziehungsweise ihren/seinen Mandanten senden und telefonisch oder schriftlich mit ihm klären, ob sie/er es tatsächlich unterschrieben hatte und ob sie/er wusste, was genau unterschrieben worden war. Zeitliche Abläufe mussten teilweise sehr genau rekonstruiert werden, um zum Beispiel aufzeigen zu können, dass die Dokumente schon vor der Ausreise unterschrieben werden mussten oder nachträglich erstellt beziehungsweise manipuliert worden waren, um sie somit als Beweisstücke zu entkräften.

- Einzelne Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben den Betroffenen Verträge zur Unterschrift vorgelegt, die eine Gerichtsstandsvereinbarung für die Herkunftsländer enthielt. Dies hat die Rechtsdurchsetzung erheblich erschwert. Im Einzelfall konnte diese Vereinbarung erst in der zweiten Instanz mit einem erheblichen Rechercheaufwand als unwirksam angezweifelt werden.
- In einigen Fällen äußerten die Interviewpartnerinnen und -partner den Verdacht, die Gegenseite habe das Aufenthaltsrecht als Möglichkeit genutzt, ein Verfahren abzuwenden, indem sie die Betroffenen wegen illegalen Aufenthalts bei der Polizei beziehungsweise der Ausländerbehörde angezeigt hatte.

Überschreiten des rechtlichen Rahmens

- Eine weitere Vorgehensweise der Beklagtenseite bestand darin, die Betroffenen zur Rücknahme ihrer Klage zu zwingen. Gängige Mittel dazu waren Gewaltandrohung, das Anbieten von Geld oder einer Weiterbeschäftigung und das Eintreiben von Schuldscheinen. So verfügten die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in einigen Fällen über Schuldscheine, die die Betroffenen vor der Arbeitsaufnahme in Deutschland unterschreiben mussten. Diese wurden dann in diesem Zusammenhang als Druckmittel von der Arbeitgeberseite genutzt.
- In Einzelfällen sahen sich die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte gezielt diskreditiert, indem ihnen zum Beispiel Korruption vorgeworfen wurde.
- Alle diese Punkte, aber in besonderer Weise die „perfekte Papierfassade“, zeugen erstens von der Sachkenntnis der Beklagtenseite hinsichtlich arbeitsrechtlicher Bestimmungen. Zweitens macht der strategische Einsatz dieser Sachkenntnis ein hohes Maß an Erfahrungswissen im Umgang mit arbeitsrechtlichen Verfahren deutlich. In Kombination mit der Vulnerabilität und Unerfahrenheit der Klägerinnen und Kläger ermöglichte dies der Gegenseite die gezielte Nutzbarmachung von Dokumentationsanforderungen in Arbeitsverhältnissen. Aus Sicht der Befragten führte das zu einem Machtungleichgewicht, auf dessen Grundlage sich die Gegenseite im Gerichtsverfahren in einer strategisch besseren Ausgangssituation platzieren konnte.

05.1.2 Sprache

Im Folgenden wird auf das Thema Sprache eingegangen, das in den Interviews ebenfalls als Besonderheit thematisiert wurde.

Sprache als Herausforderung im Rahmen einer effektiven Rechtsvertretung

Als Herausforderung wurde das Thema Sprache von den Befragten thematisiert, die die Sprache ihrer Mandantinnen und Mandanten selbst nicht sprachen. Die Notwendigkeit, mit einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher zu arbeiten, war für einige Interviewte ein Problem. Einerseits, weil es schwierig war, Dolmetscherinnen und Dolmetscher zu finden. Vor allem aber, weil sie zum Teil erhebliche Kosten verursachten, was angesichts der Tatsache, dass die Betroffenen selbst kein Geld hatten und die Beantragung von Prozesskostenhilfe auch nicht immer problemlos war [siehe Kapitel 5.1.1.3.], als Schwierigkeit wahrgenommen wurde. Dazu ein Zitat aus einem Interview:

„Ja gut, der Dolmetscher ist ja erst mal ein Problem: Wenn jemand herkommt, wer soll den bezahlen? Ich kriege ja erst, wenn ich beim Gericht bin, also nachdem ich von dem Dolmetscher was erfahren habe, vielleicht im Rahmen der Prozesskostenhilfe einen Dolmetscher genehmigt, was hier in beiden Fällen sehr schwierig war, ehe die Gerichte sich dazu bereit erklärt hatten.“ (I 8 Transkript S. 9)

Trotz des Kostenrisikos wurde aber auch betont, dass die Zusammenarbeit mit Dolmetscherinnen und Dolmetschern überaus wichtig sei, um die Fälle genau zu verstehen und die Abläufe genau rekonstruieren zu können. So meinte ein Rechtsanwalt, dass er in einem Fall zum Teil mit, aber eben auch ohne Übersetzerin oder Übersetzer gearbeitet habe. Dabei sei es zu erheblichen Missverständnissen zwischen ihm und seinem Mandanten gekommen, was allerdings erst in der Auseinandersetzung mit der Gegenseite deutlich wurde. Die Klageschrift musste deshalb nachträglich ergänzt werden, was vor Gericht den Eindruck der Unglaubwürdigkeit der Aussage des Klägers erweckt hatte.

Wie in Kapitel 5.2.2. noch dargestellt wird, zeigt sich im Vergleich zu den Befragten aus dem Bereich Migrationsrecht, dass aufgrund der fehlenden Vernetzung, zum Beispiel mit Migra-

tionsorganisationen oder kirchlichen Einrichtungen, den Arbeitsrechtlerinnen und -rechtlern der schnelle Zugriff auf kostengünstige oder gar kostenlose Dolmetscherinnen und Dolmetscher offensichtlich fehlte und somit die Arbeit erschwert war.

Sprache als wichtiges Mittel zur Informationsgewinnung

Von den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, die die Sprache ihrer Mandantinnen und Mandanten sprechen konnten, wurde das Thema Sprache hingegen als wichtiges Mittel zur Informationsgewinnung betrachtet. So wurde eine gemeinsame Sprachebene als wichtige Voraussetzung für eine Vertrauensbasis zwischen Mandantinnen und Mandanten und der anwaltlichen Vertretung thematisiert. Dieses Vertrauen wurde wiederum als Grundlage für die Gewinnung wichtiger Informationen angesehen: *„Also die merken halt dann auch, dass sie mir auch wirklich alles erzählen können, ohne dass ich dann noch einmal nachfragen muss.“* (I 10, S. 10-11).

Über die gemeinsame Sprache entstand auch die Möglichkeit, Zufallsinformationen aus Nebengesprächen oder Gesprächen zwischen mehreren Mandanten zu gewinnen – *„Die Leute erzählen dann halt auch mal was by the way. Und dann hört man das und dann kann man dort nachhaken.“* (I 18, Transkript S. 37) – die nach Meinung der Befragten im Rahmen einer formalen Übersetzungssituation verloren gegangen wären.

Im Vergleich zu alltäglichen Mandaten, wie sie exemplarisch in Kapitel 5.1.1.1. beschrieben wurden, erforderten die ausgewerteten Fälle häufig auch einen Anteil an eigener Recherchearbeit zur Aufbereitung des Sachverhaltes oder zur Beweisführung. Sprachkenntnisse wurden hier von den befragten Anwältinnen und Anwälten als eine zwingende Voraussetzung angesehen. So konnte zum Beispiel der Vortrag der Gegenseite, es handele sich bei den Betroffenen um Selbstständige, mit dem Verweis auf eine Internetseite in der Herkunftssprache der Betroffenen widerlegt werden:

„Da habe ich eben rumänische Begriffe eingegeben und nach Stellen als Einschaler und dies und das gesucht. Und dann kam auch die Firma raus, die hier involviert war und da stand, dass die Leute suchen. Und in diesen Anzeigen steht: ‚Wir stellen ein.‘“ (I 18, Transkript S. 29)

05.1.3 Bezahlung und Motivation

Im Vergleich zu den alltäglichen Fällen der Arbeitsrechtlerinnen und Arbeitsrechtler sahen die Interviewten bei den Fällen von extremer Arbeitsausbeutung ein deutliches Missverhältnis zwischen Arbeitsaufwand und Verdienstmöglichkeiten. Trotz dieses artikulierten Missverhältnisses waren die Befragten dennoch bereit, sich der Fälle anzunehmen, was häufig auf eine persönliche Motivation zurückzuführen war.

Bezahlung

Das Missverhältnis wurde zum einen auf die abgesenkten Gebührensätze im Rahmen der Prozesskostenhilfe (PKH) zurückgeführt und zum anderen mit einem Kostenrisiko begründet. Darüber hinaus wurden PKH-Mandate generell als *„nicht so begehrt“* (I 8, Transkript S. 10) bewertet. So schilderte eine Interviewte, dass es ihren Erfahrungen nach in ihrer Kollegenschaft keineswegs selbstverständlich sei, ein PKH-Mandat überhaupt anzunehmen:

„Es gibt keine unbedingte Verpflichtung, auf Prozesskostenhilfebasis zu arbeiten, und ein Teil meiner Kollegen macht das nicht. Weil wir geringere Honorare bekommen, wenn wir auf Prozesskostenhilfe arbeiten. [...] Und dann sagt ein Teil der Kollegen, das tun sie nicht.“ (I 4, Transkript S. 9)

Betrachtet man zusätzlich die in Kapitel 5.1.1.3 beschriebenen Schwierigkeiten, die bei der Beantragung von PKH entstehen können, ganz abgesehen davon, dass auch die Bewilligung nicht automatisch gewährleistet ist, zeigt sich, dass die vorliegenden Fälle aus Sicht der Befragten mit einem finanziellen Risiko verbunden waren. So kam auch eine Anwältin zu dem Schluss: *„Wahrscheinlich werde ich am Ende mehr draufgezahlt haben, als dass ich etwas verdient habe.“* (I 10, Transkript S. 11). Doch trotz dieser Einschätzung berichteten einige der Befragten, dass sie in Einzelfällen auch zusätzlich entstandene Kosten, für zum Beispiel Dolmetschen [[siehe Kapitel 5.1.2](#)] und die Ausreise der Betroffenen, übernommen hatten. Dazu folgender Interviewausschnitt:

„Dolmetscher sind recht teuer und ich habe hier für eineinhalb Stunden 178 € oder so was bezahlen müssen. Das tut man natürlich nicht so gerne, wenn man einen Mandanten hat,

von dem man weiß, der kann keinen Heller, keinen Cent zahlen. Und man weiß noch nicht mal: ‚Hat es einen Sinn, was zu machen?‘ [...] Aber das sind dann eben so Aspekte. Wenn mich ein Fall aufregt, dann tut man vielleicht auch schon mal ein bisschen was, auch wenn es dann schiefgehen könnte.“ (I 8, Transkript S. 11)

Motivation

Nach der Beschreibung des Kostenrisikos leitet der letzte Satz des eben zitierten Interviewausschnittes zu der Motivation des Interviewpartners über, die ihn offensichtlich trotz der unattraktiven Umstände dieser Fälle zu einer Mandatsübernahme gebracht hatte. Der Fall „*regte ihn auf*“. Dies begründete er mit seinem persönlichen Ungerechtigkeitsempfinden über die Ausnutzung der Notsituation seiner Mandanten durch den Arbeitgeber und die Tatsache, dass öffentliche Behörden seiner Ansicht nach trotz Kenntnis der Umstände im betreffenden Betrieb sich nicht für die Betroffenen eingesetzt hätten. Wieder andere empörten sich über die „*Dreistigkeit*“ der Arbeitgeberseite, Personen zu dermaßen schlechten Bedingungen zu beschäftigen, und dass darüber hinaus noch „*Millionen am deutschen Sozialversicherungssystem vorbeigeschleust*“ (I 12, Transkript S. 4) würden. Wieder andere gaben an, dass sie die außergewöhnliche und eben nicht alltägliche Konstellation gereizt habe, den Fall zu übernehmen. Eine weitere Interviewte gab an, sie sei „*jetzt schon so emotional auch gebunden an diese Verfahren*“ (I 10, Transkript S. 11), dass sie diese trotz der widrigen Umstände unbedingt zu Ende bringen wolle. Die Beweggründe der Interviewpartnerinnen und -partner, die Fälle zu übernehmen, reichten also von Ungerechtigkeitsempfinden über Neugierde bis hin zur emotionalen Verwicklung in die Fälle.

05.1.4 Die mandatsgeleitete Sichtweise der Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler

Zuletzt soll ein Blick auf die „*mandatsgeleitete Sichtweise*“ der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Arbeitsrecht geworfen werden. Damit wird im Folgenden eine spezifische, von der generellen Fachausrichtung und dem individuellen Auftrag geprägte Perspektive bezeichnet, die die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in ihren Handlungen und damit auch in der Beratung angeleitet hat.

Am deutlichsten kam die mandatsgeleitete Sichtweise dort zum Ausdruck, wo die Fälle von extremer Arbeitsausbeutung Schnittstellen zu anderen Rechtsgebieten aufzeigten. Durch die Fallkonstellationen entstanden diese Schnittstellen einerseits mit dem Strafrecht und andererseits mit dem Aufenthaltsrecht. Zunächst soll auf die Schnittstelle mit dem Strafrecht eingegangen werden.

Strafrecht

Die Diskussion über Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung wurde und wird überwiegend mit einem Fokus auf die Strafverfolgung der Täterinnen und Täter geführt. Sie verengt auf der einen Seite den Blick auf die Betroffenen als Opfer beziehungsweise Zeuginnen und Zeugen eines Strafverfahrens. Auf der anderen Seite wurden über die Zeit an diese Zeugeneigenschaft auch Rechte geknüpft, die nicht deutsche Betroffene von Menschenhandel im Vergleich zu anderen Migrantengruppen, zum Beispiel Flüchtlinge oder Asylbewerber, privilegieren. Die vierwöchige Ausreisefrist¹⁷, die Aufenthaltserlaubnis bei Bereitschaft zur Zeugenaussage¹⁸, der Zugang zum Arbeitsmarkt für Zeuginnen und Zeugen¹⁹ in Menschenhandelsverfahren ohne Prüfung der nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt bieten Möglichkeiten, die zum Teil durchaus mit den von den Interviewten vorgetragenen Anliegen ihrer Mandantinnen und Mandanten korrespondierten.

Vor diesem Hintergrund war auffällig, dass keine/-r der Interviewpartnerinnen und -partner von sich aus das Strafrecht als ein strategisches Mittel in den arbeitsgerichtlichen Verfahren überhaupt thematisiert hat. Auf die direkte Frage nach dem möglichen Nutzen des Strafrechts wurde dieser in der Regel verneint und darüber hinaus zum Teil als kontraproduktiv für das arbeitsgerichtliche Verfahren bezeichnet. Diese Einschätzung kann dabei nicht als Ergebnis einer Abwägung aller Vor- und Nachteile beziehungsweise rechtlichen Spielräume unter Einbeziehung der oben aufgeführten Möglichkeiten angesehen werden, sondern war fast ausschließlich geprägt von der Auffassung, dass dies nicht ins eigentliche Aufgabengebiet der Interviewten gehöre.

¹⁷ Ausreisefrist, § 50 Abs. 2a Aufenthaltsgesetz.

¹⁸ Aufenthalt aus humanitären Gründen, § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz.

¹⁹ Beschäftigung von Opfern von Straftaten, § 6a Beschäftigungsverfahrensordnung.

Exemplarisch hierfür steht folgender Interviewausschnitt, in dem der Interviewte danach gefragt wurde, ob er seinen Mandanten zu einer strafrechtlichen Verfolgung der Gegenseite geraten hätte. Darauf antwortete er:

„Wissen Sie, es sind vergebliche Dinge. Strafanzeigen in solchen Fällen führen zu gar nichts. [...] Sind alles Dinge, die mich nicht vorrangig interessieren müssen. Mich interessiert: Kann ich dem Mann zu seiner Arbeitsvergütung verhelfen und zu seiner Sozialversicherung?! Das ist das, was mich hier als Arbeitsrechtler interessieren muss.“ (I 8, Transkript S. 16)

Ein anderer Interviewausschnitt, der sich ebenfalls auf die strafrechtliche Verfolgung der Gegenseite bezog, verdeutlicht eine weitere Handlungsprämisse der befragten Arbeitsrechtlerinnen und Arbeitsrechtler – die Orientierung der Mandatsgestaltung anhand der Vorgaben der Verfahrensordnung, aber auch anhand der damit korrespondierenden Zielsetzung des Gerichts. Die Beschuldigungen der Gegenseite im Zusammenhang mit einer strafrechtlichen Anzeige könnten – so die Auffassung des Befragten – die gütliche Einigung als Ziel der arbeitsgerichtlichen Auseinandersetzung unterlaufen und seien deshalb zu vermeiden:

„Also im Arbeitsgerichtsprozess wird ja immer auf eine gütliche Lösung hingewirkt, jedenfalls sind die Richter angehalten, das zu versuchen, und unter dieser Prämisse halte ich es grundsätzlich für schädlich, wenn man die Sache quasi anderweitig [Strafverfahren, Anmerkung der Verfasserinnen] belastet. Im laufenden Verfahren ist das aus meiner Sicht eher kontraproduktiv, verhärtet mitunter nur die Fronten.“ (I 21, Transkript S. 22)

An einer späteren Stelle im Interview erklärte er außerdem, dass es in der arbeitsgerichtlichen Auseinandersetzung auch darum gehe, sich gegenseitig Zugeständnisse zu machen, und dass dieses Prinzip durch die strafrechtliche Verfolgung des Arbeitgebers ebenfalls gefährdet würde. Die gütliche Einigung und ein gegenseitiges Geben und Nehmen sind folglich, neben der Konzentration auf das Einfordern arbeitsrechtlicher Ansprüche, zwei weitere zentrale Punkte der mandatsgeleiteten Sichtweise der Rechtsan-

wältinnen und Rechtsanwälte im Arbeitsrecht. Wie in Kapitel 7.2 noch dargestellt wird, ließ sich auch aus den Interviews mit den Richterinnen und Richtern diese Art der Perspektive auf die Verfahren und deren Ziel herausarbeiten. Dies kann als Bestätigung des Vorherrschens der hier erläuterten mandatsgeleiteten Sichtweise im Arbeitsrecht bewertet werden.

Alles zusammengenommen führte diese Perspektive dazu, dass die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in der Regel eher von einer strafrechtlichen Verfolgung der Gegenseite absahen und ihre Mandantinnen und Mandanten auch eher nicht dahingehend berieten. Nur in einem Fall wurde eine Anzeige unter anderem wegen § 233 StGB erstattet. Das Ermittlungsverfahren wurde aber eingestellt.

Aufenthaltsrecht

Auch das Aufenthaltsrecht war keine relevante Größe in der Darstellung der außergerichtlichen Beratung. Vereinzelt war der Aufenthaltstitel der Mandantinnen und Mandanten unbekannt, zum Teil wurden aufenthaltsrechtliche Probleme nicht wahrgenommen. Dies illustriert ein Interviewausschnitt, der einen Dialog zwischen dem Mandanten (B2) und seinem Anwalt (B) wiedergibt:

B2: *„Erinnern Sie sich [Herr B], Sie haben einen Brief bekommen von [Frau Z.] von der Ausländerbehörde. Sie fragt in dem Brief, ob Sie meine Adresse kennen.“*

B: *Ah ja, stimmt, ja.*

B2: *Dann haben Sie mir einen Brief geschickt und da in dem Brief steht, dass ich mich in Verbindung setzen muss mit [Frau Y.]“* (I 21, Transkript S. 21)

Der Mandant, der sich aufgrund des beendeten Arbeitsverhältnisses illegal in Deutschland aufhielt, wurde, nachdem er tatsächlich mit der Ausländerbehörde in Kontakt getreten war, aufgefordert, das Land zu verlassen und sein Pass wurde einbehalten. Im Verlauf des Interviews stellte sich weiterhin heraus, dass der Mandant einen anderen Anwalt mit der Klärung seiner aufenthaltsrechtlichen Probleme beauftragt hatte. Eine Zusammenarbeit zwischen beiden Anwälten fand aber offensichtlich nicht statt. Auch in anderen Fällen wurde deutlich, dass es kaum ein Problembewusstsein für die aufent-

haltsrechtlichen Fragen der Mandantinnen und Mandanten gab [siehe Kapitel 7.4].

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die mandatsgeleitete Sichtweise der Arbeitsrechtlerinnen und Arbeitsrechtler dazu führte, dass die Schnittstellen der Fälle mit anderen Rechtsgebieten wie dem Straf- und Aufenthaltsrecht in der Beratung nicht thematisiert wurden. Vereinzelt führte das zu aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen für die Mandantinnen und Mandanten.

05.2 Perspektive der Migrationsrechtlerinnen und -rechtler: Die Alltäglichkeit der Ausbeutung

Analog der Struktur des vorangegangenen Abschnitts über die Perspektive der Arbeitsrechtlerinnen und Arbeitsrechtler auf Fälle von extremer Arbeitsausbeutung wird im Folgenden die außergerichtliche Beratung aus Sicht der Anwältinnen und Anwälte untersucht, die sich schwerpunktmäßig im Migrationsrecht verortet haben.

Dabei wird das nachfolgende Kapitel – ähnlich wie in Kapitel 5.1 – an den Themen Lebensbedingungen der Betroffenen, Sprache, Bezahlung und mandatsgeleitete Sicht untergliedert. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf der Herausarbeitung der unterschiedlichen Sichtweise und Bearbeitung der Mandate im Vergleich zu den Arbeitsrechtlerinnen und Arbeitsrechtlern. Daran anschließend soll vermittels der mandatsgeleiteten Sichtweise erklärt werden, woraus diese Unterschiede resultieren.

In den Interviews mit den Migrationsrechtlerinnen und -rechtlern zeigte sich, dass der Zugang zu Erzählungen über Arbeitsausbeutung überwiegend die aufenthaltsrechtliche Problemstellung der Mandantinnen und Mandanten war. Die Befragten haben somit das Thema Arbeitsausbeutung häufig im Rahmen von Schilderungen über Arbeit zur Sicherung des Aufenthaltsstatus der Mandantinnen und Mandanten verankert und formulierten dabei deutlich die Notwendigkeit der Unterordnung der arbeitsrechtlichen Probleme gegenüber den aufenthaltsrechtlichen. Wie diese Auffassung zustande kommt, wird unter 5.2.4 noch näher erörtert. Im Gegensatz zu den in Kapitel 5.1 zugrunde liegenden Fallschilderungen, in denen die bestehenden arbeitsrechtlichen Ansprüche überwiegend gerichtlich durchgesetzt wurden, endete hier das Mandat im Hinblick auf die arbeitsrechtlichen Ansprüche überwiegend mit der außergerichtlichen Beratung.

In quantitativer Hinsicht bewerteten die Befragten die Schilderungen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen in ihrer Beratung als häufig vorkommend. So beantworteten die interviewten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte die Frage, ob sie in ihrer alltäglichen Arbeit schon mit Fällen von extremer Arbeitsausbeutung in Berührung gekommen seien, spontan mit:

„Also wenn man genau drüber nachdenkt, habe ich damit eigentlich ständig zu tun.“ (I 11, Transkript S. 3) „Das jetzt zu schätzen in Prozenten ist schwierig, aber es kommt recht häufig vor.“ (I 14, Transkript S. 3)

05.2.1 Arbeits- und Lebensverhältnisse der Mandantinnen und Mandanten

Die Schilderungen der interviewten Migrationsrechtlerinnen und -rechtler bezüglich der Lebens- und Arbeitsumstände der Mandantinnen und Mandanten ähnelten denen der Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler sehr. Der Umgang damit im Rahmen der rechtlichen Beratung gehörte für die interviewten Migrationsrechtlerinnen und -rechtler eher zum Alltagsgeschäft. Folgender Interviewausschnitt macht dies deutlich:

„Also das ist nichts Außergewöhnliches, ja. Da kam ein Mandant jetzt zum siebten Mal her und war nicht in der Lage, Belege vorzulegen. [...] da muss man irgendwie Nachweise dafür erbringen, man muss einen Mietvertrag vorlegen, ja. Viele können keinen Mietvertrag vorlegen, weil sie irgendwo illegal zur Untermiete wohnen. Da kriege ich keine Prozesskostenhilfe, weil die sagen: ‚Weisen Sie mir doch die Wohnkosten nach‘. [...] Dann legt man das hier auf und die unterschreiben das. Weil sie beide kein Deutsch können und keine lateinischen Buchstaben. Das ist Alltag.“ [...] (I 11, Transkript S. 28)

Viele der hier beschriebenen Schwierigkeiten wurden auch in Kapitel 5.1.1.3 aufgezeigt. So benötigten die Mandantinnen und Mandanten Hilfe beim Ausfüllen von Formularen, und Dokumente, zum Beispiel Mietverträge, waren nicht immer in ihrem Besitz oder aufgrund der Lebensumstände nicht ohne Weiteres zu beschaffen. Auch kam es vor, dass die Mandantinnen/Mandanten nicht schreiben oder die Formulare nicht lesen konnten, da es sie nur in deutscher

Sprache und in lateinischer Schrift gab. Auch wenn die Erzählungen der Befragten sich im Hinblick auf die schwierige Vereinbarkeit der Lebensumstände der Mandantinnen und Mandanten mit den bürokratischen Vorgaben ähnelten, gab es einen gravierenden Unterschied bei der Bewertung. Aus Sicht der oben zitierten Anwältin waren diese Schwierigkeiten „*nichts Außergewöhnliches*“. Auch die anderen befragten Migrationsrechtlerinnen und -rechtler bewerteten diese Umstände als normal und alltäglich.

05.2.2 Sprache

Auch in den Interviews mit den Anwältinnen und Anwälten aus dem Migrationsrecht wurde Sprache als Teilaspekt in der Beratung thematisiert. Dabei wurden zwei verschiedene Ebenen der Sprachbarrieren hervorgehoben, die es in Bezug auf die Mandantinnen und Mandanten zu berücksichtigen galt. So erzählte eine Anwältin:

„Ich habe immer noch dieses Beispiel, als ich Anfängerin hier war. Da habe ich mal jemandem versucht zu erklären, wenn er das und das macht, dann wird er aber Probleme kriegen und letztendlich kommt er in die JVA. Der Mann hat mich mit großen Augen angeguckt und hat nichts verstanden, bis ich dann sagte: ‚Sie kommen in den Knast.‘ Das war klar. Seitdem gibt es das Wort JVA bei mir nicht mehr. Ich sage Knast und dann ist es gut.“ (I 14, Transkript S. 12)

Hier zeigt sich, dass durch die langjährige Erfahrung der Interviewpartnerin mit einer bestimmten Klientel eine gewisse Sensibilität im sprachlichen Umgang entstanden ist, die heute als selbstverständlich für sie gilt. Sie erklärte weiter, dass sie diese gemeinsame Sprachebene als wichtige Voraussetzung für eine gelingende Zusammenarbeit zwischen ihr und ihren Mandantinnen und Mandanten empfand.

In Bezug auf die Überwindung von vorhandenen Sprachbarrieren aufgrund unterschiedlicher Herkunftssprachen ging aus den Erzählungen der Migrationsrechtlerinnen und -rechtler eine gewisse Routine hervor. Der folgende Interviewausschnitt zeigt dafür exemplarisch die Vernetzung einer Anwältin mit kirchlich organisierten Dolmetscherdiensten:

„Also das geht relativ gut. Ich arbeite hier sehr eng mit dem Ausländerflüchtlingsbüro der evan-

gelischen Kirche zusammen und die haben einen Dolmetscherpool. Und wenn ich da mal jemanden brauche, dann rufe ich an: ‚Habt ihr jemanden für die und die Sprache?!‘ Das wird über Spenden finanziert. Die Dolmetscher nehmen auch nicht viel. Das sind keine offiziellen Dolmetscher, aber Leute, die eben langjährig hier sind und ganz gut sprechen können.“ (I 14, Transkript S. 11)

Die hier beschriebene Vernetzung ermöglichte also den schnellen und unkomplizierten Zugriff auf kostengünstige Dolmetscherinnen und Dolmetscher. Auch andere Interviewte berichteten davon, dass zum Beispiel über bestehende Kontakte zu wohlfahrtstaatlichen Organisationen und Unterstützungskreisen entstandene Kosten für Übersetzungen in Einzelfällen übernommen wurden. Diese Ressource fehlte den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aus dem Bereich Arbeitsrecht.

05.2.3 Bezahlung

Die Bezahlung auf Prozesskostenhilfebasis wurde von den befragten Anwältinnen und Anwälten im Migrationsrecht als durchaus üblich beschrieben. So äußerte eine Anwältin:

„Ich beantrage fast immer Prozesskostenhilfe. Weil selbst wenn die arbeiten, bei drei Kindern liegen eigentlich immer wirtschaftliche Verhältnisse vor, die für die Gewährung von Prozesskostenhilfe ausreichen. Man bekommt sie nur häufig nicht. [...] Also ich sag mal so, ich kann mich selten daran erinnern, dass Leute mich komplett sofort bezahlen. Das ist die Ausnahme. [...] Was der Normalfall bei mir ist, ist einfach, dass Ratenzahlungsvereinbarungen getroffen werden und die Leute stottern dann jeden Monat ihre Raten ab.“ (I 14, Transkript S. 13-15)

PKH-Mandate waren also für die hier Befragte aufgrund der Tatsache, dass ihre Mandantinnen und Mandanten nur in den seltensten Fällen über ausreichende finanzielle Mittel verfügten, der Normalfall. Selbst die Tatsache, dass die PKH-Anträge oft abgelehnt werden und somit die Deckung der Prozesskosten nur in Raten „*abgestottert*“ werden konnte, wurde hier als Regelfall geschildert. Das heißt, die Art der Bezahlung wurde von den Interviewpartnerinnen und

-partnern als alltäglich angesehen und nicht wie von den befragten Arbeitsrechtlerinnen und Arbeitsrechtlern als niedrig im Vergleich zum Arbeitsaufwand betrachtet.

05.2.4 Die mandatsgeleitete Perspektive der Migrationsrechtlerinnen und -rechtler

Im Folgenden wird die mandatsgeleitete Perspektive der Migrationsrechtlerinnen und -rechtler auf die Fälle von extremer Arbeitsausbeutung dargestellt. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Schilderung der Beratungssituation durch die Anwältinnen und Anwälte. Diese basierte auf dem aufenthaltsrechtlichen Auftrag der Mandantinnen und Mandanten, in dessen Rahmen die Arbeitsausbeutung bekannt und thematisiert wurde.

Generell wurde deutlich, dass die befragten Anwältinnen und Anwälte die Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Ansprüchen den aufenthaltsrechtlichen Problemen der Mandantinnen und Mandanten unterordneten. Aus ihrer Perspektive war die Sicherung des Aufenthalts oberste Prämisse.

Kein Interesse der Betroffenen und negative Bewertung des arbeitsgerichtlichen Verfahrens

Auffällig ist, dass die befragten Anwältinnen und Anwälte deutlich zum Ausdruck brachten, dass ihre Mandantinnen und Mandanten im Prinzip kein Interesse an der rechtlichen Verfolgung ihrer arbeitsrechtlichen Ansprüche hatten. Auch dann nicht, wenn sie sie dahingehend berieten. So erläuterten die Interviewten, dass die Mandantinnen und Mandanten sogar zum Teil sehr genau über ihre Rechte Bescheid wussten. Dennoch waren sie nach Meinung der Anwältinnen und Anwälte überwiegend nicht dazu zu motivieren, die bestehenden Missstände in ihrem Arbeitsverhältnis rechtlich anzugehen, wie sich aus folgendem Zitat entnehmen lässt:

„Ich rate zunächst einmal wenig, sondern ich sage nur, wie die Situation, die rechtliche Situation ist, dass er sich dagegen wehren könnte. Das wird sofort abgeblockt. Also man kommt da gar nicht weiter. Das ist wirklich nicht gewünscht.“ (I 14, Transkript S. 7)

Diese Einschätzung wurde mit der Angst der Betroffenen vor Konsequenzen für den Aufenthaltsstatus begründet.

Neben der Auffassung, dass die Betroffenen selbst kein Interesse an der Verfolgung arbeitsrechtlicher Belange hätten, äußerten andere Befragte, dass es sich ihrer Meinung nach auch nicht lohne, ein arbeitsgerichtliches Verfahren anzustrengen. Diese Ansicht wurde nicht etwa damit begründet, dass die Erfolgsaussichten für ein arbeitsgerichtliches Verfahren als gering eingeschätzt wurden. Vielmehr wurde der Nutzen eines ein Mal ausgezahlten Lohns im Vergleich zur möglichen Gefährdung des Aufenthaltsstaus als gering angesehen. Weiterhin fürchtete eine Befragte negative finanzielle Konsequenzen für ihre Mandantinnen und Mandanten aus einem Gerichtsverfahren:

„[...] wenn der [Mandant, Anmerkung der Verfasserinnen] jetzt drei Jahre lang keine Sozialversicherungsbeiträge oder viel zu niedrige bezahlt hat, dann wenden sich die Sozialversicherungsträger und das Finanzamt eben nicht nur an den Arbeitgeber, sondern auch an ihn [den Mandanten, Anmerkung der Verfasserinnen]. [...] da war einfach klar, da sollte man am besten nicht dran rühren, wenn man nicht noch viel größere Probleme haben wolle.“ (I 11, Transkript s. 9)

Unsicherer Aufenthaltsstatus

Ein Teil der Befragten verankerte Fälle von Arbeitsausbeutung im Rahmen der 2007 in Kraft getretenen Altfallregelung, nach der langjährig geduldete Personen die Möglichkeit haben, eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen, wenn sie unter anderem ihren Lebensunterhalt eigenständig beziehungsweise nicht nur vorübergehend durch Erwerbstätigkeit sichern können [*siehe L1 WP 2.3.1*].

In diesem Zusammenhang war es für die Befragten vorrangig, ihre Mandantinnen und Mandanten in einem Beschäftigungsverhältnis zu halten. Die Bedingungen dieser Arbeit spielten dabei eher eine untergeordnete Rolle. Diese Kopplung von Aufenthaltsstatus und Beschäftigung hatte aus Sicht der Befragten zur Konsequenz, dass sie für ihre Mandantinnen und Mandanten eigentlich gar keine andere Möglichkeit sahen, als jede Arbeitsmöglichkeit anzunehmen oder auch in einem schlechten Arbeitsverhältnis zu verbleiben. So erklärte eine Anwältin: *„Und hier die Altfallregelung, ja, die führt dazu, dass die Leute händelringend und unbedingt irgendwie zum Jahresende*

jetzt in irgendeinem Arbeitsverhältnis stehen müssen.“ (I 11, Transkript S. 6). Diese Notwendigkeit sowie der daraus resultierende Beratungsansatz spiegeln sich exemplarisch auch in der folgenden Interviewsequenz wider:

„Also es kommen häufig Leute, die rufen mich an und fragen: ‚Ich habe hier die Möglichkeit, einen Job anzunehmen, verdiene aber nur so und so viel, soll ich den Job annehmen oder nicht?‘ Der Rat von mir ist immer: ‚Ja.‘ Ausländerrechtlich gesehen: ‚Ja, nehmen Sie ihn erst mal an. Aus dem Job heraus kann man ja versuchen, noch einen anderen Job zu finden.‘ [...] Im Prinzip berate ich die Leute da an dem Punkt möglicherweise schon falsch. Ich müsste sagen: ‚Das sind aber keine guten Arbeitsbedingungen.‘ [...] Aber nein, für mich ist wichtig, die Leute müssen erst mal den Einstieg finden. Die müssen im ersten Arbeitsmarkt erst mal angekommen sein und dann kann man immer noch versuchen, was anderes zu machen.“ (I 14, Transkript S. 18)

Diese Situation sah die Interviewpartnerin noch durch die Tatsache verschärft, dass sich die Betroffenen vorher oft jahrelang in der Duldung befunden hatten. Diese „anspruchlose“ Situation führte nach Meinung der Befragten einerseits zu einer Entqualifizierung der Arbeitskraft der Betroffenen und ermöglichte andererseits nach Einschätzung der Interviewpartnerin auch keine Weiterqualifizierung der Betroffenen: „[...] die haben eine langjährige Unterbrechung, das heißt, sie sind unqualifiziert. Die Jobs, die die finden, die sind im Niedriglohnbereich.“ (I 14, Transkript S. 2).

So wurde also deutlich, dass sowohl für die eben zitierte Anwältin als auch für die anderen Befragten die Sicherung des Aufenthaltsstatus von höchster Priorität war, und aus dieser Perspektive blickten sie auf die Beschäftigungsverhältnisse ihrer Mandantinnen und Mandanten.

Um noch einmal auf das weiter oben genannte Zitat zurückzukommen: Zwar beginnt die befragte Anwältin in diesem Ausschnitt selbst zu überlegen, ob es richtig sei, ihren Mandantinnen und Mandanten auch zur Aufnahme einer Beschäftigung mit schlechten Arbeitsbedingungen zu raten. Am Ende bekräftigt sie ihre Auffassung aber. Aus ihrer Sicht erscheint ihr Rat richtig, und entgegen der Annahme, dass prekäre Beschäftigungen in Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeu-

tung enden können, äußert sie die Hoffnung, dass man danach „immer noch versuchen kann, was anderes zu machen“. Zusammenfassend lässt sich hier also sagen, dass schlechte Arbeitsbedingungen aus der Perspektive der befragten Anwältinnen und Anwälte eher als „notwendiges Übel“ zur Sicherung des Aufenthalts angesehen wurden.

Irregulärer Aufenthaltsstatus

In Bezug auf den Umgang mit Personen ohne regulären Aufenthalt, die von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen berichteten, zeichnete sich die mandatsgeleitete Sichtweise der Befragten noch deutlicher ab. Dazu zwei Zitate:

„Also Personen, die hier illegal sind und keinerlei Aufenthaltsstatus besitzen, da haben wir auch ganz wenig Beratungsbedarf oder es kommt relativ selten in der Praxis vor. Weil das einfach Leute sind, die ich sofort und auf der Stelle wieder weiterschicken muss. Weil ich da nur sagen kann: ‚Ich kann für Sie gar nichts tun.‘“ (I 11, Transkript S. 3)

„[...] oder wenn sie denn gar illegal sind, dann ist damit ja auch die Gefahr verbunden, dass eben der Aufenthalt sofort beendet wird oder Abschiebehaft oder Ähnliches droht.“ (I 14, Transkript S. 1)

In beiden Interviewausschnitten tritt die Haltung hervor, dass die Gefahr von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen von den befragten Anwältinnen als zu hoch eingeschätzt wurde, als dass es sich aus ihrer Sicht lohnen würde, eine arbeitsrechtliche Auseinandersetzung anzustreben. In dem ersten Interviewausschnitt ist die Aussage sogar noch verschärfter: Es wird gar keine Möglichkeit gesehen, Personen ohne regulären Aufenthalt arbeitsrechtlich zu unterstützen. Hier wird also einmal mehr deutlich, dass aus migrationsrechtlicher Perspektive die Sicherung des Aufenthaltsstatus beziehungsweise die Verhinderung von Abschiebung oberste Handlungsmaxime ist. An dieser orientierte sich dementsprechend auch die Beratung der Mandantinnen und Mandanten.

05.3 Zusammenfassung: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung an der Schnittstelle zwischen Arbeits- und Migrationsrecht

Menschenhandel und extreme Formen der Arbeitsausbeutung berühren häufig verschiedene

Rechtsgebiete. Aus dem Bereich des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts können zum Beispiel die Tatbestände des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung, des Lohnwuchers oder der illegalen Arbeitnehmerüberlassung einschlägig werden. Die Migration und Arbeitsaufnahme von nicht deutschen Personen berührt in vielen Fällen das Aufenthaltsgesetz. Je nach individuellen Suchkriterien, die wahrscheinlich auch maßgeblich von dem dringlichsten rechtlichen Problem beeinflusst sind, wenden sich die Betroffenen an eine Rechtsvertretung beziehungsweise werden aus dem Unterstützungssystem heraus dorthin vermittelt.

Fallschilderungen von extremer Arbeitsausbeutung fanden sich sowohl in Interviews mit Arbeitsrechtlerinnen und -rechtlern als auch mit Migrationsrechtlerinnen und -rechtlern. Dabei wurde deutlich, dass die Mandantinnen und Mandanten zwar mit völlig unterschiedlichen Anliegen, die jeweils eine oder andere Rechtsvertretung aufsuchten. Dennoch zeigte sich, dass die im Zusammenhang mit den betroffenen Mandantinnen und Mandanten auftretenden Schwierigkeiten oder Besonderheiten von beiden Befragten sehr ähnlich beschrieben, aber äußerst unterschiedlich behandelt und bewertet wurden.

Es konnte herausgearbeitet werden, dass Fälle von Arbeitsausbeutung aus dem Blickwinkel der Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler mit Anforderungen einhergingen, die im Vergleich zu üblichen Arbeitsrechtsfällen nicht alltäglich waren und aus ihrer Sicht einen hohen Arbeitsaufwand bei einer als niedrig bewerteten Vergütung erforderten. Insgesamt wurden die Fälle als Ausnahmefälle beschrieben. Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die interviewten Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler kaum Erfahrung im Umgang mit betroffenen Mandantinnen und Mandanten hatten. Ihnen fehlten darüber hinaus Handlungsroutinen und Ressourcen, zum Beispiel Vernetzung, die die Arbeit in den Fällen erleichtert hätten. Aufgrund der mandatsgeleiteten Sichtweise fehlte weiterhin eine gewisse Sensibilität, aber auch spezifisches Wissen für aufenthaltsrechtliche Fragen, was aber für einige der Mandantinnen und Mandanten von erheblicher Bedeutung gewesen wäre. Außerdem führte diese Sichtweise auch eher dazu, dass von einer strafrechtlichen Verfolgung der Gegenseite abgesehen wurde.

Aus Perspektive des Migrationsrechts wurden dieselben Anforderungen, die aus den Lebens- und Arbeitsumständen der Betroffenen resultierten, als normal und zum alltäglichen Ablauf in der außergerichtlichen Beratung dazugehörig dargestellt. Im Gegensatz zu den interviewten Arbeitsrechtlerinnen und -rechtlern verfügten die Migrationsrechtlerinnen und -rechtler eher über Erfahrungen und Ressourcen, die es ihnen ermöglichten, besser auf die Lebensbedingungen der Mandantinnen und Mandanten einzugehen. Die migrationsrechtliche mandatsgeleitete Sichtweise führte zu einer Schwerpunktperspektive auf den Aufenthaltsstatus der Betroffenen. Aus dieser Sichtweise heraus bestand kaum Möglichkeit beziehungsweise wurde es sogar als aussichtslos empfunden, arbeitsgerichtliche Verfahren anzustrengen. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen wurden eher als „*notwendiges Übel*“ zur Sicherung des Aufenthaltsstatus angesehen.

Darüber hinaus zeigten Vertreterinnen und Vertreter beider Rechtsbereiche wenig spezifisches Wissen über die rechtlichen Grundlagen und Ansprüche der Betroffenen im Zusammenhang mit Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Mögliche rechtliche Vor- oder Nachteile der Identifikation ihrer Mandantinnen und Mandanten als Betroffene wurden in den Interviews nicht thematisiert.

06 Die Ausnahme: Außergerichtliche Verhandlungen

In wenigen Ausnahmefällen konnte im Rahmen der außergerichtlichen Verhandlung eine Einigung mit der Arbeitgeberseite erzielt werden. Nach Einschätzung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte war hierfür allein entscheidend, dass sie auf ein Druckmittel zurückgreifen konnten, das das Machtgefüge zugunsten ihrer Mandantinnen und Mandanten verschoben hat.

06.1 Verschiebung des Machtgefüges zugunsten der Arbeitnehmerseite

Hier zeigten sich zwei Konstellationen.

- Zum einen konnte in Fällen, bei denen es sich um prestigeträchtige öffentliche Bauvorhaben und bekannte Bauträger handelte, über die Herstellung öffentlichen Interesses Druck erzeugt werden.

- Zum anderen wurde die Drohung mit einer Anzeige wegen illegaler Beschäftigung gegen den ehemaligen Arbeitgeber gezielt als Druckmittel eingesetzt.

In den Fällen der ersten Gruppe war die Presse involviert bzw. es wurde gezielt mit der Öffentlichmachung gedroht. Die Anwältinnen und Anwälte führten das auf die Gewerkschaft zurück oder die Presse „*war einfach da*“. Hier sahen die Interviewpartnerinnen und -partner für die beteiligten Unternehmen die Gefahr einer nachhaltigen Rufschädigung, weshalb sie „*sich natürlich sehr gescheut haben, irgendwie in die Öffentlichkeit zu kommen*.“ (I 10, Transkript S. 27-28).

Dies veranlasste jeweils die Generalunternehmen dazu, sich selbst sofort mit den verhandelnden Anwälten in Verbindung zu setzen, um den Sachverhalt zu klären: „*Also da musste ich nicht einmal die [Subunternehmer] anschreiben oder so, sondern das ging sofort*.“ (I 10, Transkript S. 27-28). Die oftmals langwierigen Verhandlungen mit finanzschwachen Subunternehmen konnten somit umgangen werden.

Im zweiten Fall wurde über die Drohung mit einer Anzeige bei der Staatsanwaltschaft wegen illegaler Beschäftigung gezielt versucht, den Arbeitgeber unter Druck zu setzen:

„*Ja, [...] wobei Schwarzarbeit im Regelfall für den, der angestellt ist, so sich im Bereich der Ordnungswidrigkeit abspielt. Und das ist nichts Großes, also ich meine, das kann man, glaube ich, als Risiko in Kauf nehmen, dass man ein Ordnungswidrigkeitsverfahren kriegt und dann eventuell eine Geldbuße zahlen muss. Die richtig schwerwiegenden Schwarzarbeitstatbestände bestehen für den Arbeitgeber. Und das war hier durchaus auch im außergerichtlichen Bereich ein Druckmittel zu sagen: ‚Sie müssen damit rechnen, dass wir in der nächsten Stufe zum Arbeitsgericht gehen und wenn das eben bekannt wird, dass Sie Leute schwarz beschäftigen, dass Sie dann auch der Staatsanwaltschaft bekannt werden.‘“ (I 5, Transkript S. 13)*

Obwohl auch dem Betroffenen selbst ein Nachteil wegen Schwarzarbeit gedroht hätte, wurde hier diese Möglichkeit nach Abwägung der Vor- und Nachteile billigend in Kauf genommen. Das gezielte Einbeziehen strafrechtlicher Sanktionen in die Strategie hat der Interviewpartner als erfolgreich bewertet.

06.2 Akteurskoordination als Schlüssel

Die Bearbeitung der Fälle erforderte darüber hinaus eine gute Koordination aller beteiligten Akteure. Die Interviews haben gezeigt, dass die Anwälte und Anwältinnen zum einen erst dann die Existenz anderer Akteure thematisiert haben, wenn deren Handlungen ihre Arbeit unmittelbar beeinflusst haben. Zum anderen zeigten sie sich nicht informiert über die Zielsetzung und Vorgehensweise anderer Akteure. Eine Abstimmung untereinander wurde als absolute Ausnahme geschildert.

Die Befragten bewerteten verschiedene Kooperationsbeziehungen auf der Fallebene als positiv: Gezielte politische Aktionen sowie die direkte Unterstützung bei der Fallarbeit durch die Gewerkschaften erwiesen sich als hilfreich für die Rechtsdurchsetzung. Informationen über Arbeitsbedingungen wie zum Beispiel geleistete Arbeitsstunden, Arbeitsorte, Vertragspartner, die von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ermittelt wurden, bedeuteten eine Entlastung für die Arbeit der Befragten.

Die Bedeutung der Fallkoordination ließ sich exemplarisch auch aus folgendem Negativbeispiel ablesen.

So beschrieb zum Beispiel eine Anwältin eine außergerichtliche Verhandlung als gescheitert, in der trotz der Beteiligung der Gewerkschaft kein Druck auf die Gegenseite aufgebaut werden konnte, da es niemanden gab, der das Vorgehen der Gewerkschaft der Betroffenen und der Anwältin aufeinander abgestimmt und für eine Bündelung der Strategien gesorgt hatte. Die Gewerkschaften setzten sich selbst ohne Absprache mit der beteiligten Anwältin mit dem Unternehmen in Verbindung, um eine außergerichtliche Einigung über die Lohnansprüche zu erzielen. Zu dem Zeitpunkt, der der Anwältin als geeignet schien, entschied sich die Gewerkschaft gegen eine öffentliche Demonstration und zog sich zurück. Aus Sicht der Interviewpartnerin war dies ein entscheidender Faktor für das Scheitern der außergerichtlichen Einigung.

07 Vor Gericht

Nach Abschluss der außergerichtlichen Beratung haben einige der interviewten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte für ihre Man-

dantinnen und Mandanten Verfahren vor den Arbeitsgerichten geführt. Das folgende Kapitel untersucht den Ablauf sowie Ausgang der arbeitsgerichtlichen Verfahren. Darüber hinaus wird aus den Interviews die spezifische Perspektive der Richterinnen und Richter entwickelt, die die Verhandlung der Fälle geprägt hat.

Die im Rahmen der Studie erhobene Anzahl der vor einem Arbeitsgericht verhandelten Fälle von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel ist insgesamt klein. Die Interviewten berichteten von insgesamt zehn vor Gericht verhandelten Fällen. Davon waren drei Verfahren zum Zeitpunkt der Erhebung noch bei Gericht anhängig. Sechs Verfahren waren in einem gerichtlichen Vergleich und eines in einem Mediationsverfahren beendet worden. Aufgrund dieser kleinen Fallzahl können im Folgenden keine verallgemeinerbaren Aussagen getroffen werden. Es geht lediglich darum, einzelne Problemlagen aufzuzeigen und zu untersuchen.

07.1 Wer schafft es vor Gericht?

Bei den Betroffenen in den gerichtlich verhandelten Fällen handelte es sich hauptsächlich um Personen, die im Rahmen legaler Arbeitsverhältnisse beschäftigt waren. Entweder waren sie EU-Bürgerinnen und -Bürger oder sie hatten im Rahmen der Arbeitnehmerentsendung eine befristete Arbeits- sowie Aufenthaltserlaubnis bekommen.

Nur vereinzelt wurden Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus vor Gericht vertreten. Hier zeigte sich deutlich der hohe und spezifische Unterstützungsbedarf dieser Personengruppe. Beide Verläufe wiesen einen längeren sozialpädagogischen Beratungsprozess auf. In beiden Fällen spielte ein breites multidisziplinäres Unterstützungsnetzwerk eine entscheidende Rolle. Bei der rechtlichen Vertretung wurden bewusst beide, die aufenthaltsrechtliche wie die arbeitsrechtliche, Perspektiven in den Blick genommen. Allerdings spielte die aufenthaltsrechtliche Perspektive bei der Auswahl der rechtlichen Gesamtstrategie die entscheidendere Rolle.

07.2 Sichtweise der Richterinnen und Richter: Die arbeitsgerichtliche Normalität

Aus den Interviews, die mit Richtern und Richterinnen geführt wurden, ließ sich eine professionsspezifische Sichtweise herausarbeiten, die ihre Darstellung der arbeitsgerichtlichen Verfahren prägte. Vor dem Hintergrund dieser

im Folgenden dargestellten Betrachtungsweise lässt sich der Blick der Interviewpartnerinnen und -partner auf arbeitsgerichtliche Verfahren mit dem äußerst überraschenden Satz: „*Es gibt keine Besonderheit der Fälle*“ (I 20, Transkript S. 28) zusammenfassen. Diese Wertung ist als Hintergrundfolie für die nachfolgend in Kapitel 7.3 und 7.4 (Bewilligung von Prozesskostenhilfe, Illegalität) untersuchten Punkte zu verstehen.

In der nachfolgenden Interviewpassage schildert eine interviewte Richterin, wie ungewöhnlich ihr es erschien, sich im Kontext der arbeitsrichterlichen Tätigkeit auf den Tatbestand des Menschenhandels zu beziehen:

„*Also ich wäre überhaupt nicht auf die Idee gekommen, bevor Sie [die Interviewerin, Anmerkung der Verfasserinnen] sich hier gemeldet haben, diese Akte, [...] die in diese Rubrik [Arbeitsausbeutung und Menschenhandel, Anmerkung der Verfasserinnen] zu bringen. Weil auch wenn ein Anwalt mir mitteilt: ‚Der Kläger schläft da auch und ist aus Land X gebracht, geholt worden‘. Ich nehme das überhaupt nicht zur Kenntnis, weil für mich ist das entweder ein Zahlungsprozess oder ein Kündigungsprozess. Die Klageforderung ist nämlich: ‚Ich habe einen Vertrag und möchte so und so bezahlt werden oder ich möchte sozialversichert werden.‘ Und deswegen, also ich persönlich filtere das sofort raus. Das läuft so an mir ab. Das ist nicht mein Thema.“ (I 20, Transkript S. 4)*

Die Interviewte empfand also Hinweise wie „*der Kläger schläft da auch*“ und ist „*aus [Land X] geholt worden*“, also Indikatoren, die auf Menschenhandel hindeuten könnten, als irrelevant für das rechtliche Verfahren. Sie hat diese Informationen bei der Bewertung des Prozessgegenstandes ausgeblendet, da sie aus ihrer Perspektive nichts zur eigentlichen Sache beitrugen.

In anderen Interviews fanden sich weitere Varianten dieser Sichtweise. Vereinzelt wurden Informationen nicht wie in dem vorangegangenen Beispiel ausgeblendet, sondern sie wurden in einem bekannten Schema interpretiert. Ein Vortrag, der aus Sicht der Richterinnen und Richter keinen eindeutigen rechtlichen Bezug zum Prozessgegenstand aufwies, wurde als „*Geschichten, die den Sachverhalt noch so ein bisschen spannender machen*“ bewertet, also als übliche Strategie beider Parteien, dem eigenen Anliegen einen ge-

wissen Nachdruck beziehungsweise dem Unmut über die andere Partei Ausdruck zu verleihen. Die Schilderung: *„[...] der eine erzählt immer vom anderen: ‚Mir ist furchtbares Unrecht widerfahren,‘* bringt eine ähnliche Auffassung zum Ausdruck. Den Erzählungen der Befragten liegt die Annahme zugrunde, dass beide Parteien dasselbe Vorgehen wählen, nämlich diese *„unsachlichen“* Nebeninformationen in das Gerichtsverfahren einzubringen. Das heißt, die Richterinnen und Richter gingen also anscheinend von einem paritätischen Verhältnis zwischen beiden Parteien aus, von einer Verhandlung auf Augenhöhe, bei der beide Seiten die sogenannten *„Geschichten“* nutzen, um sich selbst ins rechte Licht zu rücken und um die eigene Sichtweise auf den Streitgegenstand und die damit verbundenen Forderungen zu unterstreichen. Aus dieser Auffassung lässt sich als Grundgedanke der spezifischen Sichtweise der Richterinnen und Richter ableiten, dass es um die Lösung eines Konflikts zwischen zwei ebenbürtigen Parteien geht. Ziel ist es, dass sich beide Parteien gütlich einigen.

Diese Sichtweise führte dazu, dass die aus den besonderen Lebens- und Arbeitsbedingungen der Betroffenen extremer Arbeitsausbeutung resultierenden Nachteile bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen sowie das in Kapitel 5.1.1.4 dargelegte ungleiche Machtverhältnis zwischen den Parteien, das sich aus der ungleichen Verteilung von Wissen und dem damit verbundenen Zugang zu Dokumenten über das Arbeitsverhältnis begründet, nicht wahrgenommen wurde.

07.3 Bewilligung von Prozesskostenhilfe

In arbeitsgerichtlichen Verfahren trägt in der ersten Instanz jede Partei ihre Anwaltskosten selbst. Die Gerichtskosten obliegen der Partei, die den Prozess verliert. Einigen sich die Parteien vor Gericht im Rahmen eines Vergleichs, fallen keine Gerichtskosten an. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe (PKH) für das Gerichtsverfahren zu beantragen.

Der Zugang zu gerichtlichen Verfahren hängt somit unter anderem entscheidend davon ab, ob die klagende Person über ausreichend finanzielle Mittel verfügt beziehungsweise inwieweit sie ihre finanzielle Bedürftigkeit und die hinreichenden Erfolgsaussichten der beabsichtigten Rechtsverfolgung im Rahmen eines Prozesskostenhilfeantrages darlegen kann.

Betroffene von Menschenhandel beziehungsweise extremer Form von Arbeitsausbeutung werden in der Regel nicht über finanzielle Ressourcen verfügen. In den zum Zeitpunkt der Erhebung bereits abgeschlossenen Fällen wurde in fünf Fällen PKH bewilligt, ein Fall ist über die Rechtsschutzversicherung der Gewerkschaft finanziert worden.

In Kapitel 5.1.1.3 wurde gezeigt, dass die Anwältinnen und Anwälte mit dem Schwerpunkt Arbeitsrecht die Beantragung von PKH in den vorliegenden Fällen als sehr aufwendig und schwierig bewerteten. Die Gründe dafür wurden überwiegend in der mangelnden Vereinbarkeit von den durch Migration und Prekarität gekennzeichneten Lebensumständen der Betroffenen mit den formalen Anforderungen des deutschen Gerichtsverfahrens gesehen. Weiterhin wurde die Kommunikation über die Distanz mit den Mandantinnen und Mandanten genannt.

In den Interviews mit den Arbeitsrichterinnen und Arbeitsrichtern zeigte sich eine heterogene Sichtweise auf die bürokratischen Anforderungen an die Beantragung von PKH. Das Spektrum lässt sich anhand der zwei Extrempositionen aufzeigen: So erklärte eine Richterin, dass sie die Bewilligung von PKH sehr großzügig handhabt und sich im Zweifelsfall auch mit einer eidesstattlichen Erklärung über die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Antragstellerin und eines Antragstellers zufriedengäbe, wenn zum Beispiel keine Einkommensnachweise vorgelegt werden könnten. Eine gegenteilige Vorgehensweise wurde hingegen von einer Anwältin geschildert, wonach das Gericht, trotz der Schilderung der Umstände der Betroffenen und der damit einhergehenden Schwierigkeiten, an der Vorlage von nur schwer zu erbringenden Dokumenten festgehalten wurde:

„Also ich habe auch mit dem Rechtspfleger wissend durch telefoniert und habe ihm das einfach erläutert, dass die Situation schwierig ist, dass ich nicht weiß, wie ich das alles ausfüllen soll und was ich an Unterlagen zur Glaubhaftmachung vorlegen kann. Und da musste ich teilweise eben von Dorfvorstehern in [Land Z] die Bestätigungen holen, wo die Mandanten wohnen und wie viele Kinder sie haben und wer die Ehefrau ist. Das wurde dann vom Dorfvorsteher bescheinigt, abgestempelt und diese Dokumente habe ich dann zu den [all den] Verfahren zu den Prozesskostenhilfeanträgen vorgelegt.“ (I 10, Transkript S. 12)

Es zeigt sich also, dass die Richterinnen und Richter durchaus einen Handlungsspielraum hinsichtlich der Anforderungen bei der Bewilligung von PKH sahen. Aufgrund des offensichtlich fehlenden Wissens über die Lebens- und Arbeitsumstände der Betroffenen wurden diese Spielräume aber bisher weder von den Anwältinnen und Anwälten noch von den Richterinnen und Richtern zugunsten der Betroffenen von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel genutzt.

07.4 Illegalität vor Gericht

Die Einschränkung des faktischen Zugangs zu Rechtsdurchsetzung für Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus wurde und wird über die letzten Jahre im Hinblick auf verschiedene Themen und Rechte diskutiert. Im Vordergrund der Diskussion stand lange der Zugang zur Gesundheitsversorgung.²⁰

In den letzten Jahren haben verschiedene Studien die Lebenssituation von Menschen ohne Papiere in deutschen Großstädten²¹ untersucht und sich dabei auch mit dem Bereich Arbeit befasst. Die Studien, die die Durchsetzung von Arbeitsrechten näher untersucht haben, haben vor allem die sogenannte Übermittlungspflicht (§ 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz) als eine hohe Zugangshürde zu den Arbeitsgerichten kritisiert.²² Nach dieser Vorschrift haben „öffentliche Stellen die Ausländerbehörden zu unterrichten, wenn sie Kenntnis vom illegalen Aufenthalt eines Ausländers erlangen“.

2007 hat die Bundesregierung in einem aus einem Koalitionsvertrag resultierenden Prüfauftrag die Meinung vertreten, dass die Übermittlungspflicht auch für Richterinnen und Richter in einem Arbeitsgerichtsprozess gilt und erneut erklärt, dass an dieser Pflicht als notwendiges Instrumentarium der Migrationskontrolle festgehalten wird.²³

In den Interviews spielte das Thema der aufenthaltsrechtlichen Illegalität aufgrund der Tatsache, dass der Großteil der Betroffenen in den erhobenen Fällen sich legal in Deutschland aufhielt, kaum eine Rolle.

Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz

Die befragten Arbeitsrechtlerinnen und Arbeitsrechtler wie Richterinnen und Richter haben die Übermittlungspflicht sowie das persönliche Erscheinen der Parteien vor Gericht nicht von sich aus als Problem in gerichtlichen Verfahren thematisiert.

Die Migrationsrechtlerinnen und -rechtler haben die Gefahr der Ausweisung und Abschiebung der Betroffenen zwar in den Vordergrund ihrer Ausführungen gestellt, aber eher generell im Zusammenhang mit Kontakten zu öffentlichen Stellen thematisiert und weniger speziell mit der Übermittlungspflicht der Arbeitsgerichte verknüpft.

Wurden die Interviewten direkt nach ihrer Einschätzung zu der Übermittlungspflicht gefragt, bewerteten sie diese sehr unterschiedlich im Hinblick auf ihre Auswirkungen und Handhabung im gerichtlichen Verfahren. Generell entstand der Eindruck, dass bei allen Befragten kaum Wissen beziehungsweise eine gewisse Unsicherheit über die Übermittlungspflicht bestand. Viele der befragten Anwältinnen und Anwälte waren sich nicht sicher, ob tatsächlich eine Pflicht zur Meldung von Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus bestünde. Aus den Äußerungen der Richterinnen und Richter hinsichtlich des Umgangs mit der Übermittlungspflicht ließ sich die Tendenz ablesen, dass der Aufenthaltsstatus einer Person nur dann in den Blick gerate, wenn es in der Akte oder in dem Sachvortrag konkrete Anhaltspunkte hierfür gab. Gäbe es keinen Vortrag dazu, würde dieser auch nicht weiter im Gerichtsverfahren thematisiert. Dies korrespondiert mit der oben dargestellten Fokussierung auf den Streitgegenstand und wird exemplarisch in folgendem Interviewausschnitt veranschaulicht.

I: „Hatten Sie in den anderen Fällen ebenfalls mit Illegalen zu tun?“

B: „Dazu ist nichts vorgetragen worden; das weiß ich schlicht nicht. Wenn ich nichts weiß, frage ich nicht nach.“ (I 19, Transkript S. 9)

Diese Meinung wurde von anderen Richterinnen und Richtern geteilt. Sie betonten, dass es generell nicht ihre Aufgabe sei, einen Sachverhalt von sich aus aufzuklären, das heißt aktiv Dinge zu erfragen, die nicht im Vortrag der

20] Hellbernd 1999; Braun/Brzank/Würflinger 2003; Müller 2004; Sinn/Kreienbrink/von Loeffelholz 2005.

21] Vgl. zur Situation in München: Anderson 2003; zur Situation in Köln: Bommes/Wilmes 2007; zur Situation in Hamburg: Vogel/ABner/Mitrović/Kühne 2009.

22] Vgl. Krieger/Ludwig/Schupp/Will 2006:117 ff.

23] Bundesministerium des Innern 2007:30.

Parteien enthalten seien. Somit sahen sie auch keine Veranlassung dazu, sich über den Aufenthaltsstatus der beteiligten Personen Gedanken zu machen oder danach zu fragen.

Anordnung des persönlichen Erscheinens

Auch das persönliche Erscheinen vor Gericht wurde sehr unterschiedlich bewertet. Die befragten Richterinnen und Richter gaben an, dass sie – und auch die ihnen bekannten Kolleginnen und Kollegen – sehr unterschiedlich mit der Anordnung des persönlichen Erscheinens umgingen. Hier zeigte sich erneut ein Spektrum an Routinen. Einige ordneten es zu jedem Termin an – „weil man besser über die Sache reden kann“ (I 19, Transkript S. 18). Andere legten besonders in Fällen von Zeugnisrechtsstreitigkeiten Wert auf das persönliche Erscheinen, um beiden Seiten abermals die Möglichkeit zu geben, ihre Sichtweise darzulegen, oder aus dem gleichen Grund generell ab dem zweiten Güte Termin – „weil, deswegen mache ich sozusagen den zweiten Güte Termin“ (I 20, Transkript S. 16).

Sie werteten das Nichterscheinen der Klägerin und des Klägers nicht als Hinweis auf den illegalen Aufenthalt einer Person. In ihrer Praxis kam es regelmäßig vor, dass sowohl die Beklagten als auch die Klägerinnen und Kläger nicht zum Verhandlungstermin erschienen. Als Konsequenz würde das im Zweifelsfall lediglich ein Bußgeld nach sich ziehen.

Die arbeitsrechtliche Sichtweise

Aufseiten der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Arbeitsrecht wurde in Kapitel 5.1.4. gezeigt, dass aufgrund mangelnder Erfahrung mit den vielschichtigen und rechtsgebietsübergreifenden Problemen der Mandantinnen und Mandanten sowie einer mandatsgeleiteten Fokussierung auf die arbeitsrechtliche Vertretung wenig Aufmerksamkeit zum einen hinsichtlich des Aufenthaltsstatus und zum anderen in Bezug auf mögliche Folgen des irregulären Aufenthalts bestand. Die Fälle machten deutlich, dass die Beteiligten überrascht oder sogar überfordert waren, wenn das Thema Illegalität vor Gericht offenbar wurde. In einem Fall wurde der Mandant nach der Verhandlung von der anwesenden Polizei festgenommen („Ich fand das ganz furchtbar. Das ist nicht üblich bei uns“ (I 20, Transkript S. 17)). In einem zweiten Fall wurde der irreguläre Aufenthalt in der Klageschrift aufgeführt („Dadurch,

dass die Klägerin illegal in Deutschland lebt, bin ich verpflichtet – so steht es im Ausländergesetz, ich kann die Vorschriftnummer herausuchen – das weiterzuleiten beziehungsweise anzuzeigen“ (I 19, Transkript S. 3)), und in einem weiteren Fall musste ein Anwalt seinem Mandanten die Aufforderung der Ausländerbehörde, sich dort zu melden, weiterleiten.

Hier zeigte sich, dass das Thema der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Bezug auf die Übermittlungspflicht oder das persönliche Erscheinen der Klägerinnen und Kläger vor Gericht keinen Stellenwert im Rahmen der Diskussion über die Ausgestaltung arbeitsrechtlicher Verfahren hatte. Die Auswirkung der Normen wurde eher im Vorfeld der gerichtlichen Auseinandersetzung gesehen, wenn sich Betroffene aufgrund einer generellen Angst vor Kontakt mit offiziellen Stellen gegen die Durchsetzung ihrer Lohnansprüche entschieden.

Aufgrund dieser mangelnden Erfahrung und Unsicherheit mit der Übermittlungspflicht und dem Anwesenheitserfordernis wurden Handlungsspielräume – wie zum Beispiel, dass das persönliche Erscheinen gar nicht erst angeordnet wird – bei der Vertretung von Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus vor Gericht nicht thematisiert. Vereinzelt hatte die mangelnde Erfahrung der Anwältinnen/Anwälte aufenthaltsrechtliche Konsequenzen für die Mandantinnen und Mandanten.

07.5 Die verhandelten Ansprüche

Forderungen der Klägerinnen und Kläger

Bei den gerichtlich geltend gemachten Forderungen handelte es sich überwiegend um Lohnansprüche. Nur vereinzelt wurden Sozialabgaben, Überstunden, Überstundenzuschläge oder auch Urlaubsansprüche geltend gemacht.

Die Spannbreite reichte dabei von circa 2.400 € für 3 Monate Arbeitszeit bis hin zu 50.000 € für circa 60 Monate Arbeitszeit.

Die nicht voll beziehungsweise gar nicht vergütete Beschäftigungsdauer der Betroffenen variierte stark und reichte von 3 bis 60 Monaten, wobei es sich tendenziell um eher kurze Beschäftigungszeiträume von 3 bis 6 Monaten handelte.

Auffällig war, dass sich die befragten Anwältinnen und Anwälte tendenziell eher auf ein Minimum an Ansprüchen konzentrierten – „wir haben alles weggelassen, nur damit er Arbeitslo-

sengeld bekam, sonst hätte er noch Monate auf der Matte gestanden und hätte nichts gehabt“ (I 8, Transkript S. 4). So wurde z. B. im Fall einer arbeitsbedingten Erkrankung auf eine Schadensersatzforderung verzichtet.

Ergebnis der gerichtlichen Verhandlung

Alle im Rahmen der Studie erhobenen Fälle endeten in einem gerichtlichen Vergleich. In der Tendenz erhielten die Betroffenen ungefähr die Hälfte des errechneten Anspruchs. Als Hauptgründe hierfür nannten die Anwältinnen und Anwälte eine Kombination aus folgenden drei Gründen: Beweisprobleme, Dauer der Verfahren und die finanzielle Notlage der Betroffenen.

Vor allem der Mangel an Beweisen stellte aus Sicht der Anwaltschaft ein Problem dar. Wie in Kapitel 5.1.1.1 und 5.1.1.4 dargestellt, verfügten die Betroffenen mehrheitlich nicht über schriftliche Dokumente, die ihr Arbeitsverhältnis betrafen. Vor allem die für ein arbeitsgerichtliches Verfahren so entscheidenden Stundenaufstellungen konnten die Betroffenen nicht beziehungsweise nicht in ausreichender Weise vorlegen. Diese unzureichende Beweislage aufseiten der Klägerinnen und Kläger wurde in einigen der erhobenen Fälle zusätzlich durch die lückenlose Dokumentation des Arbeitsverhältnisses durch die Gegenseite verschärft. Folgender Interviewausschnitt veranschaulicht diese ungleiche Ausgangssituation hinsichtlich der Beweismittel und die damit einhergehenden Probleme:

„Sie [die Mandantin] hat mir nur eine pauschale Stundenaufstellung bringen können [...]. Aber bei der Frage: ‚Wann genau haben Sie die Stunden gemacht?‘ kam nur, ‚Ja, ich habe nur aufgeschrieben dienstags 8 Stunden, mittwochs 10 Stunden‘. So, und das ist das große Problem, vor allem wenn Sie plötzlich konfrontiert werden in einem Prozess mit Stempel ausdrucken und Zeitnachweisen. Wo die herkommen, wie die erstellt worden sind genau, ob sie manipuliert sind, weiß keiner. [...] So, und dann geraten Sie natürlich in Beweisnot. Und wenn ich eben ein bestimmtes Entgelt dann haben will, muss ich es auch nach deutschem Recht halt beweisen. Und da sind wir nicht drangekommen und auf Vorschlag des Gerichts haben wir uns ja nachher dann auch verglichen.“ (I 12, Transkript S. 12)

Dieses Ungleichgewicht in der schriftlichen Dokumentation des Arbeitsverhältnisses und somit der Beweissituation vor Gericht zieht sich als Strukturmerkmal durch alle erhobenen arbeitsgerichtlichen verhandelten Fälle von extremer Arbeitsausbeutung. Hier wird also abermals deutlich, was in Kapitel 5.1.1.4 bereits kurz erwähnt wurde: Die zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gedachten Vorschriften, zum Beispiel die Dokumentation von Arbeitszeiten, verkehrten sich in diesen Fällen zu einer Last für die Betroffenen, was von der Gegenseite systematisch dazu genutzt werden konnte, bestehende Ansprüche abzuwehren.

Darüber hinaus vertrat sich die Dauer der Verfahren nicht mit der finanziellen Notlage der Betroffenen, was ebenfalls die Notwendigkeit, einen Vergleich zu schließen, begründete. So erläuterte ein Interviewpartner:

„Ich habe mich dann also wesentlich herabgesetzt verglichen, weil das eine Möglichkeit war, das schnell zu regeln, sonst würden wir jetzt noch dran sein mit dem Fall. Und dann würde das Monate dauern oder Jahre, bis wir einen Titel haben, und so lange konnte er nicht warten mit seiner Vergütung.“ (I 8, Transkript S. 12)

Diese Argumentation hinsichtlich des Zeitfaktors von gerichtlichen Auseinandersetzungen wurde auch von anderen interviewten Anwältinnen und Anwälten geäußert.

08 Zusammenfassung und Fazit

Ziel der hier vorliegenden qualitativen Teilstudie war eine Untersuchung von Schwachstellen und Optimierungsmöglichkeiten in arbeitsgerichtlichen Verfahren im Kontext von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung.

Als Interviewpartnerinnen und -partner wurden hierfür einzelne Akteure der rechtlichen Beratung und gerichtlichen Verhandlung – Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte und Richterinnen und Richter – ausgewählt. Alle Interviewten bestätigten Erfahrungen mit Fällen aus dem Spektrum der extremen Arbeitsausbeutung, wobei nicht zu ermitteln war, inwieweit die Fälle den Tatbestand des Menschenhandels erfüllten.

Die von ihnen geschilderten Fälle wiesen einzelne Elemente von Zwang und Ausbeutung auf. Sie unterschieden sich in ihrer Gesamtheit deutlich von einfachen Fällen des Lohndumpings oder der einvernehmlichen Schwarzarbeit. Die rechtliche und tatsächliche Ausgangslage sowie die Situation der Betroffenen – die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit von dem bestehenden Arbeitsverhältnis beziehungsweise die aufenthaltsrechtliche Illegalität, die Rechts- und Sprachkenntnis in Bezug auf Deutschland, die Notwendigkeit der Existenzsicherung – sind mit denen der Betroffenen von Menschenhandel vergleichbar und machen in der Kombination die hohe Vulnerabilität dieser Gruppe aus und erschwerten die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Ansprüche. Diese Erkenntnisse lassen sich auf Betroffene des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung übertragen.

Die Ergebnisse basieren auf der Auswertung von insgesamt 21 Interviews. Aufgrund der kurzen Laufzeit und der damit verbundenen Zusammensetzung und Größe der Stichprobe konnten keine verallgemeinerbaren Aussagen angestrebt werden [vgl. Kapitel 2]. Die vorliegenden Aussagen geben aber insbesondere auch im Zusammenspiel mit den Ergebnissen der anderen Teilstudien Ansatzpunkte für weiterführende Diskussionen.

08.1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen.

08.1.1 Extreme Formen der Arbeitsausbeutung

Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung war den kontaktierten und interviewten Personen als Phänomen an sich überwiegend unbekannt. Ihren Erzählungen lag ein breites Spektrum von Vorstellungen über Menschenhandel zugrunde. Diese reichten von einem eher engen Verständnis des „Handelns mit Menschen“, das mit Passivität, Zwang und Illegalität in Verbindung gebracht wurde, bis hin zu einer weiter gefassten Definition, die an das Ausnutzen der Sprach- und Rechtskenntnisse der Betroffenen anknüpfte.

Die Interviewten zeigten sich sehr zurückhaltend mit der Anwendung des Begriffs Menschenhandel auf die von ihnen betreuten beziehungsweise verhandelten Fälle und/oder Problemlagen der Betroffenen. Ihre Erfahrungen korrespon-

dierten eher mit dem in der Befragung angebotenen Begriff der extremen Arbeitsausbeutung. Daher liegt der Untersuchung sowie der Ergebnisdarstellung dieser Begriff zugrunde [siehe Kapitel 3].

08.1.2 Zwei Sichtweisen auf das Phänomen

Sehr früh im Auswertungsprozess bot sich eine kontrastierende Darstellung zwischen den Erzählungen der befragten Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler und Migrationsrechtlerinnen und -rechtler aufgrund von Unterschiedlichkeiten im Hinblick auf Fallaufkommen, Arbeitsroutinen sowie die fachspezifische Perspektive an. Die Anwältinnen und Anwälte, die einen Schwerpunkt im Arbeitsrecht aufwiesen, beschrieben die Fälle extremer Arbeitsausbeutung jeweils als Ausnahmefälle in ihrer Alltagspraxis. Sie hatten bisher wenig Erfahrung mit Mandantinnen und Mandanten aus diesem Bereich. Die Ansprüche wurden überwiegend gerichtlich durchgesetzt.

Die befragten Migrationsrechtlerinnen und -rechtler hatten in der anwaltlichen Beratung häufiger mit Schilderungen extremer Arbeitsausbeutung zu tun, die im Laufe eines aufenthaltsrechtlichen Mandates thematisiert wurden. Ihren Beschreibungen nach waren sie außerdem routinierter im Umgang mit den Mandantinnen und Mandanten und ihren Lebens- und Arbeitsumständen. Aus dem erhobenen Fallspektrum haben sie keine relevanten Fälle vor dem Arbeitsgericht vertreten.

Vor dem Hintergrund dieses unterschiedlichen Wissens- und Erfahrungsstandes der Befragten sowie dem spezifischen Mandat bewerteten die beiden Gruppen von Anwältinnen und Anwälten die Anforderungen in der rechtlichen Beratung im Kontext von extremer Arbeitsausbeutung sehr unterschiedlich.

Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler

Ihre Erfahrungen ließen sich mit dem Begriff einer Interviewpartnerin als „keine Schema-Fälle“ charakterisieren. Vereinzelt gab es weder im Hinblick auf die Arbeitsweise der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte noch auf die organisatorischen Abläufe in den Kanzleien zugeschnittene Routinen, die zur Bewältigung auf die zum Teil komplexen Sachverhalte und den hohen organisatorischen Aufwand hätten angewendet werden können. Dies traf insbesondere auf Sachverhalte mit bis zu 44 Klägern zu. Den

hohen Arbeitsaufwand führten die Interviewpartnerinnen und -partner zum einen auf die ungeschützten Arbeitsumstände der Betroffenen – keine Papiere, keine Dokumentation von Arbeitszeiten und Orten, ungleiche Verteilung von Erfahrungswissen zwischen den Rechtsvertretungen, Täuschungs- und Fälschungshandlungen auf Arbeitgeberseite – zurück. Zum anderen begründeten sie den erhöhten Arbeitsaufwand mit den Lebensumständen der Betroffenen, die von ihrer Migration sowie dem Aufenthaltsrecht geprägt waren. Die Betroffenen mussten zum Teil kurz nach der Mandatserteilung ausreisen. Prozesskostenhilfeanträge, Beweismittel und die Gesamtstrategie wurden über die Distanz, bei oftmals fehlenden adäquaten Kommunikationsmedien, kommuniziert. Darüber hinaus wurde es als schwierig bewertet, die Besitz- und Eigentumsverhältnisse der Mandanten in formalisierte Kategorien von zum Beispiel PKH-Anträgen zu übertragen.

Die Interviewpartnerinnen und -partner thematisierten ein deutliches Missverhältnis zwischen Arbeitsumfang und Verdienst. Als Beweggründe für die Übernahme der Mandate nannten die Befragten Interesse an ungewöhnlichen Fällen, politische Motivation und biografische Gründe [siehe Kapitel 5.1].

Migrationsrechtlerinnen und -rechtler

Die Migrationsrechtlerinnen/-rechtler beschrieben ähnliche Umstände, bewerteten diese aber anders. Für sie war es zum Beispiel üblicher, zusätzliche Unterstützung beim Ausfüllen von Formularen und der Beschaffung von Dokumenten zu leisten. Sie mussten regelmäßig mit Sprachbarrieren umgehen. Auch die niedrige Bezahlung aufgrund der im Vergleich zu den Regelgebühren abgesenkten PKH-Gebühren war für sie nicht ungewöhnlich. Die Interviewpartnerinnen/-partner verfügten weiterhin über Ressourcen, zum Beispiel aus der Vernetzung mit kirchlichen Organisationen oder Dolmetscherdiensten, die ihnen einen adäquaten Umgang mit den Umständen der Mandantinnen und Mandanten ermöglichten (siehe Kapitel 5.2).

08.1.3 Menschenhandel und Arbeitsausbeutung an der Schnittstelle zwischen Arbeits-, Straf- und Migrationsrecht

Fälle von Menschenhandel und extreme Formen der Arbeitsausbeutung berühren häufig meh-

rere Rechtsgebiete. Aus dem Bereich des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts können zum Beispiel die Tatbestände des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung, Lohnwucher oder illegale Arbeitnehmerüberlassung einschlägig werden. Die Migration und Arbeitsaufnahme von nicht deutschen Personen berührt in vielen Fällen das Aufenthaltsgesetz. Arbeitsleistungen begründen Lohnansprüche im Rahmen des Arbeitsrechts.

Die jeweilige Perspektive der Interviewpartnerinnen/partner auf diese Schnittstelle war geprägt von dem Mandat sowie von ihrem fachlichen Schwerpunkt, was überwiegend zu einer Hierarchisierung der Rechtsgebiete führte.

Die mandatsgeleitete Sichtweise der Arbeitsrechtlerinnen und -rechtler hatte zur Folge, dass die Schnittstellen der Fälle mit anderen Rechtsgebieten wie dem Straf- und Aufenthaltsrecht in der Beratung in den Interviews kaum thematisiert wurden. Strafrechtliche Interventionen wurden als kontraproduktiv im Rahmen des auf die gütliche Einigung ausgerichteten Arbeitsgerichtsverfahrens bewertet. Es war selten bekannt, ob oder mit welchem Tatvorwurf ein Ermittlungsverfahren gegen die Arbeitgebenden anhängig war. Die Fokussierung auf die Lohnansprüche führte vereinzelt zu negativen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen für die Mandantinnen und Mandanten.

In den Interviews mit den Migrationsrechtlerinnen und -rechtlern war der Zugang zu Erzählungen über Arbeitsausbeutung überwiegend die aufenthaltsrechtliche Problemstellung. Die Befragten haben das Thema Arbeitsausbeutung häufig im Rahmen von Schilderungen über Arbeit zur Sicherung des Aufenthaltsstatus verankert und eher als „*notwendiges Übel*“ zur Existenzsicherung ihrer Mandantinnen und Mandanten charakterisiert. Das Mandat endete hier überwiegend im Hinblick auf die arbeitsrechtlichen Ansprüche mit der außergerichtlichen Beratung.

08.1.4 Ansprüche vor Gericht

Vor Gericht wurden vor allem Lohnansprüche erhoben. Nur vereinzelt wurden Sozialabgaben, Überstunden, Überstundenzuschläge oder Urlaubsansprüche geltend gemacht.

Sowohl die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse als auch die Höhe der geforderten Summen wichen in den einzelnen Fällen stark

voneinander ab. Die Spannweite der Lohnforderungen reichte dabei von circa 2.400 € für 3 Monate Arbeitszeit bis hin zu 50.000 € für circa 60 Monate Arbeitszeit. Die Vergütung während der Beschäftigung variierte dabei von der Zahlung von Abschlägen bis hin zum völligen Ausbleiben von Lohnzahlungen.

Alle im Rahmen der Studie erhobenen Fälle endeten in einem gerichtlichen Vergleich. In der Tendenz konnte dabei ungefähr die Hälfte des errechneten Anspruchs erstritten werden. Als Hauptgründe hierfür nannten die Anwältinnen und Anwälte eine Kombination aus folgenden drei Gründen: Beweisprobleme, Dauer der Verfahren und die finanzielle Notlage der Betroffenen [siehe Kapitel 7.5].

Die Perspektive des Arbeitsgerichts

Aus der Sicht der Arbeitsrichterinnen und -richter haben sich die Fälle extremer Arbeitsausbeutung in der Verhandlung nicht von den üblichen arbeitsrechtlichen Verfahren unterschieden. Ihre Perspektive auf den Sachverhalt war geprägt durch die Anforderungen, die sich aus der Darlegungs- und Beweislast der verhandelten Ansprüche ergeben haben.

Ein Vortrag der Parteien, der sich nicht unmittelbar darauf bezog, wurde bewusst ausgeblendet oder in einem bekannten Schema interpretiert, das davon ausging, dass die Parteien in der Regel versuchen, über dramatisierende Geschichten ihrem Anliegen mehr Gewicht zu verleihen. Da es kein Wissen über Indikatoren gab, die die Vulnerabilität der Betroffenen oder die extreme Ausbeutung anzeigen, konnte das Schema trotz zum Teil entsprechender Darstellung der Lebens- und Arbeitsumstände der Betroffenen im Verfahren nicht verändert werden [siehe Kapitel 7.2].

Illegalität

Die Interviewten haben das Thema der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Bezug auf die Übermittlungspflicht gemäß § 87 II AufenthG oder das persönliche Erscheinen der Parteien vor Gericht kaum als Schwierigkeit bei der Durchsetzung arbeitsrechtlicher Ansprüche thematisiert. Wurden die Interviewpartnerinnen/-partner direkt nach ihrer Einschätzung zu der Übermittlungspflicht gefragt, entstand der Eindruck, dass bei den Befragten kaum Wissen beziehungsweise eine gewisse Unsicherheit über

den Anwendungsbereich der Norm bestand. Aus den Erzählungen der Richterinnen und Richter hinsichtlich des Umgangs mit der Übermittlungspflicht ließ sich die Tendenz ablesen, dass der Aufenthaltsstatus einer Person nur dann in den Blick geriet, wenn es in der Akte oder in dem Sachvortrag konkrete Anhaltspunkte hierfür gab. Die Auswirkung der Norm wurde schwerpunktmäßig bereits im Vorfeld der gerichtlichen Auseinandersetzung gesehen, wenn sich Betroffene aufgrund einer generellen Angst vor Kontakt mit offiziellen Stellen gegen die Durchsetzung ihrer Lohnansprüche entschieden haben.

Aufgrund dieser mangelnden Erfahrung und Unsicherheit mit der Übermittlungspflicht und dem Anwesenheitserfordernis wurden Handlungsspielräume, zum Beispiel der Verzicht auf das persönliche Erscheinen, bei der Vertretung von Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus vor Gericht nur selten genutzt. Dies hatte vereinzelt negative aufenthaltsrechtliche Konsequenzen für die Betroffenen [siehe Kapitel 7.4].

08.1.5 Vielfach unkoordinierte Akteurgemengelage

Anhand einiger Fallbeispiele hat sich gezeigt, dass in den Phasen der außergerichtlichen Vertretung und der gerichtlichen Verhandlung der Prozess der Rechtsdurchsetzung von einer Akteurgemengelage geprägt war, die von den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten als wenig transparent geschildert und auch als zum Teil sogar hinderlich bewertet wurde. Je nach Branche und Unterstützungsnetzwerk der Betroffenen waren Gewerkschaft, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, eine weitere Anwältin oder ein weiterer Anwalt für die aufenthaltsrechtliche Problematik sowie private Unterstützerinnen und Unterstützer involviert.

Zum Teil verfolgten die einzelnen Akteure unterschiedliche Ziele. Aber auch in Fällen, in denen die beteiligten Akteure dasselbe Ziel hatten, unterlagen ihre Vorgehensweisen differierenden Logiken.

So konnte zum Beispiel die mit dem Mittel der Öffentlichmachung verfolgte Zielsetzung der Gewerkschaft, Druck auf Arbeitgeberseite aufzubauen, dann kontraproduktiv sein, wenn die rechtliche Vertretung im Rahmen der außergerichtlichen Verhandlungen zeitgleich eine Zahlungsfrist gesetzt hatte. Informationen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit waren zum Teil hilfreich bei der Beweisführung im Rahmen des

Arbeitsgerichtsverfahrens. Der Informationsaustausch über die Ermittlungsergebnisse verlief aus Sicht der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte aber nur zufällig und punktuell.

Die fehlende Koordination zwischen Anwältinnen und Anwälten im Arbeitsrecht und Migrationsrecht führte zu aufenthaltsrechtlichen Schwierigkeiten für die Mandantinnen und Mandanten.

08.2 Fazit

Die Ergebnisse zeigen, dass die gerichtliche Durchsetzung von Lohnansprüchen im Kontext von extremer Arbeitsausbeutung aus Sicht der Anwältinnen und Anwälte mit einem hohen Arbeitsaufwand, einem Kostenrisiko sowie geringen Verdienstmöglichkeiten verbunden war.

In Fällen von extremer Arbeitsausbeutung, die im Rahmen eines aufenthaltsrechtlichen Mandats sichtbar wurden, stellten die Interviewpartnerinnen/-partner die Aufenthaltssicherung in den Vordergrund. Die gerichtliche Durchsetzung von Lohnansprüchen wurde entweder als von den Mandanten nicht gewünscht beschrieben oder als rechtlich aussichtslos bewertet.

Fälle, in denen es gelang, arbeitsrechtliche Ansprüche und aufenthaltsrechtliche Anforderungen miteinander in Einklang zu bringen, benötigten eine koordinierte interdisziplinäre Vorgehensweise.

Hieraus ergeben sich Ansatzpunkte für weiterführende Diskussionen in den folgenden Bereichen:

08.2.1 Anwältinnen und Anwälte – Wissen vertiefen und verbreiten

Wissen vertiefen

Es hat sich gezeigt, dass das Wissen über Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung bei Anwältinnen und Anwälten im Bereich sowohl des Arbeitsrechts wie auch des Migrationsrechts begrenzt ist. Daraus resultierende Rechte der Betroffenen sowie Schutzmöglichkeiten waren nicht umfassend bekannt und konnten nicht im Rahmen einer Gesamtstrategie genutzt werden.

Die Verbreitung und Vertiefung des Wissens in beiden Handlungsfeldern erscheinen deshalb sinnvoll.

Aufgrund der geringen Erfahrungen mit Fällen von extremer Arbeitsausbeutung und

aufgrund der mandatsgeleiteten Perspektive der Anwältinnen und Anwälte gerieten die vorhandenen Schnittpunkte der Fälle mit anderen Rechtsgebieten kaum in den Blick. Auch hier besteht also Bedarf an Wissensvermittlung beziehungsweise an Sensibilisierung der Akteure in beiden Handlungsfeldern. Einerseits, um zum Beispiel negative Konsequenzen hinsichtlich des Aufenthaltsstatus der Betroffenen zu vermeiden, andererseits, um den Versuch, ein arbeitsgerichtliches Verfahren anzustrengen, zu bestärken.

Erfahrungen sammeln und weitergeben, Vernetzung fördern

Es ist davon auszugehen, dass die Fälle von extremer Arbeitsausbeutung oder Menschenhandel in den einzelnen Kanzleien immer nur einen kleinen Anteil der Mandate ausmachen werden. Somit wird es nur schwer möglich sein, in einer größeren Anzahl von Kanzleien Routinen im Zusammenhang mit diesen Fällen zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, Schlüsselfiguren im Arbeitsrecht und im Migrationsrecht zu identifizieren und diese für die Informationsverbreitung beziehungsweise den Anstoß der Diskussionen in ihren jeweiligen Arbeitsfeldern zu gewinnen.

Existierende Zusammenschlüsse von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten können geeignete Foren für den Erfahrungsaustausch über Fälle von extremer Arbeitsausbeutung und Menschenhandel sein. Hier können Erfahrungen gebündelt werden. Dies sollte die Sammlung und Dokumentation von Prozessstrategien (zum Beispiel Umgang mit der ungleichen Beweissituation zwischen Klägerseite und Beklagenseite; Vertretung von Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus), von rechtlichen Fragen (zum Beispiel Zuständigkeit der Gerichte) und auch von Arbeitshilfen (wie zum Beispiel übersetzte PKH-Anträge) umfassen.

08.2.2 Richterinnen und Richter – Sensibilisierung und Handlungsspielräume

Die Interviewpartnerinnen/-partner zeigten kaum Kenntnisse der besonderen Lebens- und Arbeitsbedingungen der Betroffenen extremer Arbeitsausbeutung sowie der daraus resultierenden Nachteile bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen.

Eine Sensibilisierung der Richterinnen und Richter für die Lebens- und Arbeitsumstände

der Betroffenen über die Vermittlung von Indikatoren, die Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung anzeigen, könnte dazu beitragen, die aufgezeigten vorhandenen Spielräume besser zu nutzen.

Die Interviews wiesen in folgenden Bereichen Spielräume auf:

- Anforderungen an die Darlegung und Glaubhaftmachung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Rahmen von Prozesskostenhilfeanträgen
- Anordnung des persönlichen Erscheinens im Güetermin und Termin zur streitigen Verhandlung
- Auslegung der Übermittlungspflicht des § 87 II Aufenthaltsgesetz.

Hier empfiehlt es sich, mit Vertreterinnen und Vertretern aus dem Bereich der Rechtsvertretung und den Arbeitsgerichten eine Diskussion über passende Formate und Vorgehensweisen zu initiieren.

08.2.3 Unterstützungsbereich – Aufgabenverteilung organisieren

Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich aufgrund der multidisziplinären Anforderungen in diesen Fällen eine klare Aufgabenverteilung zwischen der rechtlichen Vertretung und den unterstützenden Organisationen wie Gewerkschaften, Beratungsstellen und Nichtregierungsorganisationen anbietet.

Betrachtet man die Fallverläufe, zeigen sich in chronologischer Reihenfolge folgende Handlungsfelder, in denen eine Kooperation zwischen den beiden Arbeitsbereichen sinnvoll wäre:

Bestärkung

In den Fällen, die die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte vor dem Arbeitsgericht vertreten haben, wurden die Betroffenen durch Privatpersonen über ihre Rechte informiert und dazu motiviert, eine Rechtsvertretung aufzusuchen. Die Unterstützung und Bestärkung dieser Personen war von entscheidender Bedeutung. Hier bestand aus Sicht der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte Bedarf, bestehende Zugangshürden abzusenken. Dies könnte durch die systematische Herstellung des Kontakts zwischen den Betroffenen und der Rechtsvertretung über eine spezialisierte Beratungsstelle geschehen.

Mit Betroffenen, die aufgrund von aufenthaltsrechtlichen Problemen auf die Durchsetzung ihrer Lohnansprüche verzichten, könnte durch eine Unterstützungsorganisation über die rechtliche Beratung hinaus geklärt werden, ob Bedenken abgebaut und eine Rechtsdurchsetzung motiviert werden kann und sollte.

Unterstützung des Mandats

Die Interviewten haben den als zum Teil sehr hoch empfundenen Arbeitsaufwand in Fällen von extremer Arbeitsausbeutung vor allem auf umfangreiche organisatorische Aufgaben zurückgeführt. In Kombination mit den abgesenkten Gebühren der Beratungs- und Prozesskostenhilfe ist es sinnvoll, an dieser Stelle einen Ausgleich zu schaffen, um für die Übernahme solcher Mandate zu motivieren.

Entlang folgender Punkte sollte zwischen Unterstützungsbereich, Arbeitnehmervertretung und Rechtsvertretung eine Diskussion über eine sinnvolle Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren geführt werden:

- Ausfüllen von PKH-Anträgen mit den Betroffenen sowie die Beschaffung der dazu notwendigen Unterlagen zur Glaubhaftmachung
- Anfertigung von Stundenaufstellungen
- Sammeln und Aufbereiten von Beweismaterialien (zum Beispiel Visitenkarten, Zettel mit Arbeitsanweisungen, Zeugen etc.)
- Rekonstruktion genauer zeitlicher Abläufe von der Anwerbung bis zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme mit der Rechtsvertretung
- Aufstellung bereits gezahlter Abschläge und Auflistung entgangener Ansprüche
- Beschreibung der Arbeitsumstände, um daraus resultierende Ansprüche ableiten zu können (zum Beispiel Verletzung von Arbeitsschutzbestimmungen)

Diese Arbeit setzt bei den Organisationen, die Betroffene unterstützen, ein Basiswissen über rechtliche Anforderungen an die Durchsetzung von Lohnansprüchen und anderen arbeitsrechtlichen Ansprüchen voraus. Dieses Wissen muss durch Qualifizierung sichergestellt werden. Weiterhin wäre es wichtig, dass eine Beratungsorganisation auch andere relevante Rechtsgebiete, beispielsweise das Aufenthalts- und Strafrecht, im Blick behält.

Übersetzung

Hier zeigte sich zum einen die Notwendigkeit, rechtliche Beratung und kostengünstige Sprachmittlung miteinander zu verschränken. Zum anderen zeigte sich eine Fehleranfälligkeit bei der Übersetzung von der Fach- in die Alltagssprache der Mandanten. Aus der Perspektive der Rechtsvertretung war es wichtig, die Betroffenen bei der gerichtlichen oder außergerichtlichen Verhandlung zu beteiligen. Dazu gehörte es, den Betroffenen mögliche rechtliche Schritte mit allen Konsequenzen und Alternativen sowie die Gesamtstrategie verständlich zu machen.

Koordinierung der beteiligten Akteure

Die Auswertung der hier untersuchten Fälle hat gezeigt, dass das Handeln der im Umfeld eines arbeitsgerichtlichen Verfahrens tätigen Akteure besser koordiniert werden muss. Dies würde zunächst erst mal alle Beteiligten sichtbar machen. Weiterhin bietet eine Koordination der Akteure die Möglichkeit, unterschiedliche Ziele sowohl für die gerichtliche als auch für die außergerichtliche Verhandlung miteinander abzustimmen.

Im Rahmen der gerichtlichen Verhandlung könnte die Koordination und Kooperation dazu dienen, vorhandene Beweismittel, die sich beispielsweise aus den Ermittlungen der Polizei oder der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ergeben haben, für die Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Ansprüchen zu nutzen und Ermittlungs- oder Strafverfahren in die arbeitsrechtliche Strategie einzubeziehen. Für die außergerichtliche Verhandlung könnte eine Koordination der Beteiligten dazu genutzt werden, Druck auf die Arbeitgeberseite aufzubauen und sie somit zu einer schnellen Einigung zu bewegen.

In jedem Fall ist eine Koordination der Beteiligten auch notwendig, um negative Konsequenzen in Bezug auf den Aufenthaltsstatus der Betroffenen zu vermeiden.

08.2.4 Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen anstehender Gesetzgebung

Gesetzgeberische Ansatzpunkte für eine verbesserte Durchsetzung von Lohnansprüchen bestehen im Rahmen der anstehenden Umsetzung der EU- Sanktionsrichtlinie.

Die Richtlinie 2009/52/EG²⁴ über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (kurz Sanktionsrichtlinie) ist am 20. Juli 2009 in Kraft getreten. Die Umsetzungsfrist beträgt zwei Jahre. Die Richtlinie ist zum Zeitpunkt der Untersuchung²⁵ in der Umsetzungsphase. In der Umsetzungsfrist hat sie keine unmittelbare Rechtswirkung in Deutschland. Die Umsetzung erfolgt durch Änderungen im innerstaatlichen Recht.

Die Richtlinie verfolgt das Ziel, die illegale Einwanderung zu bekämpfen. Sie geht davon aus, dass gezielte Maßnahmen gegen die Möglichkeiten der illegalen Beschäftigungsaufnahme in Europa den Anreiz zur Einreise und Aufnahme einer Beschäftigung ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus verringern.

Zur Zielerreichung enthält die Richtlinie Maßnahmen, die die illegale Beschäftigung für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wirtschaftlich unattraktiv machen soll, wobei sie sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite ansetzt. Auf Arbeitgeberseite sieht sie repressive Maßnahmen wie Strafgebühren oder die Übernahme von Abschiebekosten der Beschäftigten vor; auf Arbeitnehmerseite enthält sie Elemente zur Verbesserung des arbeitsrechtlichen Schutzes. Das Schwergewicht liegt dabei sowohl im Hinblick auf die Anzahl wie auf den Verpflichtungsgrad der Maßnahmen deutlich im repressiven Bereich.

Die vorliegenden Ergebnisse können aufgrund ihrer beschränkten Reichweite nicht als Richtwerte für den Umsetzungsprozess dienen. Sie weisen aber auf Ansatzpunkte für weiterführende Diskussionen im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung hin.

24] 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. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PDF>

25] Mittlerweile (Stand Mitte Februar 2011) liegt seit Ende Oktober 2010 eine überarbeitete Fassung des Entwurfes eines 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes vor. Hierzu ist im Rahmen des Projektes „Zwangsarbeit heute“ eine auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Studie basierende ausführliche Stellungnahme erstellt worden: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute/publikationen.html>

Hierzu haben sich insbesondere zwei Themen als bedeutsam erwiesen, wobei ersteres bereits seit Langem in der Diskussion ist:

1. die Verhinderung des Zugangs zur Rechtsdurchsetzung aufgrund aufenthaltsrechtlicher Regelungen
2. die ungleiche Machtverteilung zwischen den Parteien in der gerichtlichen Auseinandersetzung im Kontext von extremen Formen der Arbeitsausbeutung und Menschenhandel

Für beide Themen gibt es Umsetzungsspielräume in der Richtlinie.

Aufenthaltsrecht

Die aufenthaltsrechtliche Illegalität hat sich nicht erst im Rahmen der eigentlichen Gerichtsverhandlung, sondern bereits weit in deren Vorfeld als Hindernis für die Geltendmachung von Rechten erwiesen. Einzelbeispiele haben gezeigt, dass es einen hohen und multidisziplinären Unterstützungsbedarf braucht, um Betroffene erst mal davon zu überzeugen, dass sie einen Vergütungsanspruch für geleistete Arbeit auch ohne Aufenthaltstitel haben, und um sie dann bei dessen gerichtlicher Durchsetzung zu beraten und zu begleiten.

Art. 6 Abs. 2 der EU-Sanktionsrichtlinie verpflichtet die Staaten, wirksame Mechanismen einzurichten, mit deren Hilfe Beschäftigte ohne regulären Aufenthaltsstatus ihre Vergütungsansprüche geltend machen können. Das Arbeitsgerichtsverfahren ist ein solcher Durchsetzungsmechanismus. Fraglich ist hierbei nur, ob die Übermittlungspflicht nach § 87 II AufenthG dem entgegensteht. Das Bundesinnenministerium hat im Rahmen einer Länderabfrage zum Prüfbericht *Illegalität*²⁶ festgestellt, dass – soweit überhaupt Daten zur Anwendung des § 87 II AufenthG vorliegen – die Anwendung der Vorschrift uneinheitlich und in der Praxis weit weniger bedeutsam ist, als sie in der öffentlichen Diskussion dargestellt wird. Das uneinheitliche Wissen und Verständnis in Bezug auf § 87 II AufenthG und dessen Anwendung haben sich auch in den Interviews widerspiegelt. Daraus kann aber nicht geschlussfolgert werden, dass die Vorschrift keine negativen Auswirkungen auf die

Durchsetzung von Lohnansprüchen hat. Die Anwendung der Übermittlungspflicht ist für die Rechtsvertretung in letzter Konsequenz nicht kalkulierbar, was zu einer Rechtsunsicherheit für die Betroffenen führt. Im Zuge der innerstaatlichen Umsetzung sollte daher das Thema erneut aufgegriffen und mit Blick auf die Folgen für die Rechtsdurchsetzung von Betroffenen von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel diskutiert werden.

Um Betroffene dabei effektiv zu unterstützen, wäre es hilfreich, ihnen für die Zeit der Durchsetzung ihrer arbeitsrechtlichen Ansprüche eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.²⁷ Die in dieser Studie untersuchten Einzelfälle haben gezeigt, in welchem Maße der organisatorische und logistische Aufwand steigen kann, wenn Betroffene in ihre Herkunftsländer zurückreisen müssen. In den dokumentierten Einzelfällen ist es zwar gelungen, Klage zu erheben. Die Fallschilderungen enthalten aber deutliche Hinweise darauf, dass dies vor allem auf das ungewöhnlich große Engagement der beteiligten Anwältinnen und Anwälte zurückzuführen war. Darüber hinaus kamen auch sie zu dem Schluss, ähnliche Fälle aufgrund des extrem hohen Arbeitsaufwandes nicht mehr übernehmen zu wollen.

In dieselbe Richtung weisen auch die Erfahrungen der Fachberatungsstellen gegen Frauenhandel, die im Rahmen einer anderen Untersuchung ermittelt wurden: Sie zeigen, dass es nach der Ausreise der Betroffenen kaum gelingt, diese zu einer Rechtsdurchsetzung in Deutschland zu motivieren.²⁸ Die Kontakte reißen ab, die Frauen wissen kaum über ihre Rechte Bescheid und die Mitarbeitenden in den Beratungsstellen haben wenig Erfahrungen damit, wie sie Betroffene im Ausland bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche unterstützen können.

Nach Art. 13 Abs. 4 der Richtlinie können die Staaten illegal Beschäftigten, die unter anderem Opfer besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen geworden sind, im Einzelfall und nach den Bedingungen des innerstaatlichen Rechts ein befristetes Aufenthaltsrecht für die Dauer der „*betreffenden innerstaatlichen Verfahren*“ gewähren. Der Artikel nimmt dabei Bezug auf

26] Bundesministerium des Innern 2007: 4.

27] Siehe hierzu aus menschenrechtlicher Sicht Follmar-Otto 2009: 47.

28] Rabe 2009: 84.

die Strafverfahren gegen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und die Gruppe der Drittstaatsangehörigen, die unter die Richtlinie 2004/81/EG²⁹ fallen. Dies legt eine Beschränkung auf die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel nach § 233 StGB nahe, die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

An diesem Punkt bietet sich für den innerstaatlichen Umsetzungsprozess die Möglichkeit, Spielräume zu diskutieren, die über die Verpflichtung aus der Richtlinie hinausgehen. Dabei sollte zum einen vermieden werden, den engen Rahmen des § 233 StGB als Bezugsrahmen für die Ausgestaltung der Aufenthaltserlaubnis für die Dauer der Strafverfahren zu nehmen. Zum anderen wird angeregt, generell die Verschränkung der Aufenthaltserlaubnis mit dem Strafverfahren zu überdenken.

Ausgleich eines ungleichen Machtverhältnisses
Die Richtlinie enthält zugunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Regelung über die Vermutung, dass das Beschäftigungsverhältnis mindestens drei Monate gedauert hat. Nach Umsetzung in innerstaatliches Recht wären Betroffene von Arbeitsausbeutung somit zumindest von dem Nachweis über das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses für diesen Zeitraum entlastet. Die Arbeitgeberin/der Arbeitgeber kann die Vermutung nur durch einen Gegenbeweis widerlegen. Die Ergebnisse der Untersuchung weisen darauf hin, dass dies zwar hilfreich, aber nicht ausreichend ist.

Die Dauer der Arbeitsverhältnisse in den in dieser Studie erhobenen Fällen reicht von drei Monaten bis hin zu mehreren Jahren und wurde im Durchschnitt auf zwei Jahre geschätzt [siehe L1 Fallsammlung]. Eine 3-Monats-Regelung setzt damit am untersten Ende der durchschnittlichen Beschäftigungsdauer an und wird der Mehrzahl der Beschäftigungsverhältnisse nicht gerecht. Unberücksichtigt bleibt bei dieser Minimallösung auch, dass nach den Ergebnissen der Untersuchung die Durchsetzung der in erheblichem Umfang geleisteten Überstunden ein großes Problem darstellt.

29] 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, ABl. EU L 261/19 vom 6. August 2004.

Art. 6 Abs 2 (b) sieht vor, dass die Staaten ein Verfahren einrichten, in dem ausstehende Vergütungen gegen die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber auf Veranlassung der betroffenen Person eingezogen werden können. Betroffene von Arbeitsausbeutung müssten somit nicht selbst Klage erheben und wären von der Last zur Rechtsdurchsetzung befreit. Diese Vorschrift ist für Deutschland nicht verpflichtend. Angesichts der geschilderten Fälle und damit verbundenen Problemlagen (zum Beispiel Ausreise der Mandantinnen und Mandanten, Illegalität) wäre es aber sinnvoll, über die Umsetzung eines solchen Verfahrens nachzudenken.

Damit bieten die Ergebnisse verschiedene Ansatzpunkte für weiterführende Diskussionen mit den befragten Akteurinnen und Akteuren.

09 Literatur

- Anderson, P. (2003):* „Dass sie uns nicht vergessen ...“ – Menschen in der Illegalität in München. München: Landeshauptstadt München Sozialreferat. URL: <http://www.gruene-muenchen-stadtrat.de/seiten/themen/migration.html>.
- Bieback, K.-J./Thomas, D./Hanau, P. (2007):* Tarifgestützte Mindestlöhne. Baden-Baden: Nomos.
- Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (2002):* Das Experteninterview Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böhm, A. (2000):* Theoretisches Codieren: Textanalyse in der Grounded Theory. In: Flick, U. et al, (Hrsg.): Qualitative Sozialforschung. Ein Handbuch. Hamburg: Rowohlt. S. 475-485.
- Bommes, M./Wilmes, M. (2007):* Menschen ohne Papiere in Köln. Eine Studie zur Lebenssituation irregulärer Migranten. Osna-brück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS).
- Borgards, V. (2006):* Menschen in der Illegalität und die Praxis der Rechtsausübung. In: Alt J./Bommes, M. (Hrsg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 157-164.

- Braun, T./Brzank, P./Würflinger, W. (2003):* Gesundheitsversorgung illegalisierter Migrantinnen und Migranten – ein europäischer Vergleich. In: Borde, T./David, M. (Hrsg.): Gut versorgt? Migrantinnen und Migranten im Gesundheits- und Sozialwesen. Frankfurt am Main: Mabuse Verlag. S. 119-141.
- Bundeskriminalamt (2009):* Menschenhandel. Bundeslagebild 2009. Pressefreie Kurzfassung. Berlin: BKA.
- Bundesministerium des Innern (2007):* Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen. Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2. Berlin: BMI.
- Däubler, W. (2006):* Nomos Kommentare. Tarifvertragsgesetz mit Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Baden-Baden: Nomos.
- DGB Bildungswerk e. V. (2002):* Rechte aus dem Arbeitsverhältnis. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne Aufenthalts- und/oder Arbeitserlaubnis. Schriftenreihe Migration & Arbeitswelt. Mitteilungen zur Migrationspolitik. Düsseldorf: DGB.
- Fischer, T. (2010):* Kommentar zum Strafgesetzbuch. 57. Auflage. München: C.H. Beck.
- Flick, U. (2002):* Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Fodor, R. (2001):* Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland. In: Alt, J./Fodor, R. (Hrsg.): Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Karlsruhe: Von Loeper Literaturverlag. S. 125-223.
- Follmar-Otto, P. (2009):* Ein Menschenrechtsansatz gegen Menschenhandel – Internationale Verpflichtungen und Stand der Umsetzung in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Geertz, C. (1994):* Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Gläser, J./Laudel, G. (2004):* Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hellbernd, H. (1999):* Menschenrechtsverletzung, gesundheitliche Belastungen und Gesundheitsversorgung von Frauen in der Migration. In: Franke, M./Greene, R./Luber, E. (Hrsg.): Armut und Gesundheit. Materialien zur Gesundheitsförderung, Band 1. Berlin: Landesarbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung.
- Hopf, Ch. (2000):* Qualitative Interviews. Ein Überblick. In: Flick, U./von Kardorff, E./Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 349-360.
- Krieger, W./Ludwig, M./Schupp, P./Will, A. (2006):* Lebenslage „illegal“. Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main. Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag, S. 117 ff.
- Lamnek, S. (2005):* Qualitative Sozialforschung. Landsberg: Beltz Psychologie Verlags Union.
- Meuser, M./Nagel, U. (2002):* Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 71-93.
- Mitrovic, E. (2009):* Arbeiten in der Illegalität. Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg. Arbeitspapier Nr. 5. Hamburg: Diakonie Hamburg; Landesverband der Inneren Mission e. V.
- Müller, D. (2004):* Recht auf Gesundheit? Medizinische Versorgung illegalisierter Migrantinnen und Migranten zwischen exklusiven Staatsbürgerrechten und universellen Menschenrechten. In: Niedersächsischer Flüchtlingsrat: Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, Sonderheft 1.
- Müller-Glöge, R./Preis, U./Schmidt, I. (2009):* Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht. München: Beck-Verlag.
- Rabe, H. (2009):* Entschädigung und Entlohnung für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland – Machbarkeitsstudie für einen Rechtshilfefonds. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- 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: URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PDF> (Zugriff am: 28.07.2010).

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, ABl. EU L 261/19 vom 6. August 2004: URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML> (Zugriff am: 28.07.2010).

Schaub, G. (2009): Arbeitsrechts-Handbuch.

Systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis. München: Beck Juristischer Verlag.

Sinn, A./Kreienbrink, A./von Loeffelholz, H.-D. (2005): Illegally resident thirdcountry

nationals in Germany: Policy approaches, profile and social situation. Research study 2005 within the framework of the European Migration Network. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Stobbe, H. (2004): Undokumentierte Migration

in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Göttingen: Universitätsverlag.

Strauss, A. (1998): Grundlagen qualitativer

Sozialforschung. München: Fink.

Vogel, D./Aßner, M./Mitrović, E./Kühne, A.

(2009): Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg. Hamburg: Diakonie.

Will, A. (2008): Ausländer ohne Aufenthalts-

recht. Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen. Arbeitsrecht. Soziale Rechte. Baden-Baden: Nomos.

LOS 1 ›

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

L1 WP2 Verfahrensanalyse

Claudia Kestermann, Petra Rump, Maria-Luise Busse

L1 WP 2.1 › Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Heike Rabe, Simone Katter

L1 WP 2.2 › Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt

L1 WP 2.3 › **Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung**

L1 WP **2.3.1** *Anette Schmidt*

› **Untersuchung des aufenthaltsrechtlichen Status Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung**

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.2 › Untersuchung der Alimentierung Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.3 › Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.4 › Untersuchung der Anwendbarkeit der gesetzlichen Unfallversicherung für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

167 ›	1	Einleitung
169 ›	2	Überblick über die verschiedenen Aufenthaltstitel nach dem AufenthG bzw. dem FreizügG/EU
170 ›	3	Der Aufenthaltstitel für EU-Bürgerinnen und -Bürger aus den Beitrittsländern nach dem FreizügG/EU
170 ›	3.1	Der Aufenthaltstitel vor und während des Strafverfahrens nach dem FreizügG/EU
170 ›	3.1.1	Dreimonatiger Aufenthalt zur Arbeitssuche
170 ›	3.1.2	Aufenthalt aufgrund der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmereigenschaft
172 ›	3.2	Die aufenthaltsrechtliche Perspektive gemäß § 2 FreizügG/EU sowie deren Problematiken
174 ›	3.3	Anwendungsprobleme in der Praxis – Erteilung von Aufenthaltstiteln nach dem AufenthG
174 ›	4	Der Aufenthaltstitel für Drittstaatlerinnen und Drittstaatler
174 ›	4.1	Der vorübergehende Aufenthalt gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG
175 ›	4.1.1	Problematiken am Anfang – die Bedenkzeit und die aufenthaltsrechtliche Perspektive im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung über die Beteiligung am Strafverfahren
177 ›	4.1.2	Während des Strafverfahrens nach § 25 Abs. 4a AufenthG
179 ›	4.1.3	Problematik des nur vorübergehenden Aufenthaltsrechts
180 ›	4.2	Problematiken und Perspektiven eines gesicherten Aufenthaltsrechts nach Abschluss des Strafverfahrens
180 ›	4.2.1	Duldung – Aussetzung der Abschiebung nach § 60a AufenthG
181 ›	4.2.2	Verlängerung des Aufenthaltes nach § 25 Abs. 4a AufenthG
181 ›	4.2.3	Aufenthaltsurlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG wegen Abschiebeschutz nach § 60 Abs. 1 AufenthG bzw. Abs. 7 AufenthG
182 ›	4.2.4	Aufenthalt aus humanitären Gründen § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG
183 ›	5	Ausblick
183 ›	5.1	Fortschritte im Europarecht – Stärkung der Position von Betroffenen von Menschenhandel
186 ›	5.2	Notwendige Schritte im Kampf gegen Menschenhandel – Stärkung der aufenthaltsrechtlichen Perspektive
186 ›	5.2.1	Notwendigkeit von Datenerhebungen
186 ›	5.2.2	Vorhandenes rechtliches Instrumentarium
186 ›	5.2.2.1	In der Bedenkzeit
187 ›	5.2.2.2	Während des Strafverfahrens
188 ›	5.2.2.3	Aufenthaltsrechtliche Perspektive
188 ›	5.2.2.4	Hinsichtlich der Neu-EU-Bürgerinnen und -Bürger
189 ›	5.2.3	Schaffung einer eigenständigen Aufenthaltsperspektive für Betroffene von Menschenhandel aus sogenannten Drittstaaten
189 ›	6	Literatur

L1 WP 2.3 | Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt

*Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren
im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung*

L1 WP 2.3.1 | Anette Schmidt

*Untersuchung des aufenthaltsrechtlichen Status
Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsaus-
beutung – Vom Objekt der Strafverfolgungsinteressen
zum Subjekt der Menschenrechte*

01 Einleitung

Das Europäische Parlament geht davon aus, dass jährlich Hunderttausende von Personen durch Menschenhandel in die EU verbracht oder innerhalb der EU verschleppt werden.¹ Den Schutz dieser Menschen² stellt die EU in den besonderen Kontext, dass diese aufgrund ihrer besonderen Verletzbarkeit, welche durch wirtschaftliche, gesellschaftliche³ und persönliche Faktoren⁴ bestimmt wird, Opfer des Menschenhandels werden⁵. Europol geht für das Jahr 2009 von einer Zunahme des Menschenhandels zum

Zweck der Arbeitsausbeutung aus.⁶ In der Bundesrepublik Deutschland gab es 2008⁷ laut der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) insgesamt 27 Fälle mit 96 Opfern des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB).⁸ Wegen Förderung des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft gemäß § 233a StGB wurden in der PKS lediglich drei Fälle erfasst. Im Jahr 2009 sank die Zahl bezüglich

1] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, Brüssel, 29.03.2010.

2] Begrifflichkeiten: Wo es vermeidbar war, den Begriff „Opfer“ zu benutzen, wurden Begriffe wie „Mensch/Betroffene“ verwendet. Hintergrund ist, dass Betroffene von Menschenhandel nicht nur Opfer, sondern zuallererst Personen sind, die bei dem Versuch, ihren Wunsch nach Verbesserung ihrer Lebensumstände umzusetzen, in die Zwänge des Menschenhandels geraten.

3] u. a. Armut, geschlechtsspezifische Diskriminierung, bewaffnete Konflikte.

4] u. a. Alter, Gesundheitszustand.

5] Richtlinienvorschlag, Begründung Ziffer 1.2, ebenda.

6] Angenommener Entschließungsantrag des Europäischen Parlamentes zur Verhütung des Menschenhandels vom 10.02.2010, unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0030&language=DE>. Der Entschließungsantrag ist eine parlamentarische Handlungsform, die im Deutschen Bundestag, den Landtagen und vielen anderen Parlamenten weltweit üblich ist. Das Europäische Parlament fordert mit diesem Antrag begleitend zu Rahmenbeschlüssen – oder Richtlinienbeschlüssen – auf, etwas Bestimmtes beim Vollzug dieser Beschlüsse zu beachten. Der Entschließungsantrag hat nur auffordernden Charakter, entfaltet aber dadurch Einfluss, dass auch die EU von der parlamentarischen Mehrheit abhängig ist.

7] Die PKS für die Bundesrepublik 2009 liegt noch nicht vor, die PKS der Länder führen Menschenhandel nicht auf, vgl. http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=e8b13e325185adc318fab8e10848406d

8] „Menschenhandel – Bundeslagebild 2008 – pressefreie Kurzfassung- URL: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2008/bundeslagebild_mh_2008.pdf

§ 233 StGB auf insgesamt 24 Fälle, hinsichtlich § 233a StGB stieg sie leicht an auf sieben Fälle.⁹ Laut BKA muss jedoch von einem großen Dunkelfeld ausgegangen werden, da auch in diesem Bereich des Menschenhandels eine besondere Abhängigkeit der Opfer von den Täterinnen und Tätern besteht, welche die Opfer in ihrer Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit mit den Ermittlungsbehörden einschränkt.¹⁰

Unter den Opfern von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung¹¹ befinden sich auch Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit, jedoch kommt der überwiegende Teil aus den neuen EU-Beitrittsländern¹² beziehungsweise aus sogenannten Drittstaaten.¹³ Mangels Datenerhebung gibt es wenige Informationen über die Herkunft der Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die Herkunftsverteilung ähnlich gelagert ist. Dies lässt sich auch aus den wenigen Urteilen zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung schließen.¹⁴

Damit stellt sich für die Staatsangehörigen ohne deutschen Pass die Frage nach der aufenthaltsrechtlichen Situation zu den verschiedenen Zeitpunkten ihres Aufenthaltes in Deutschland. In dieser Hinsicht muss darauf hingewiesen werden, dass es bisher an praktischen Erfahrungen im Umgang mit Betroffenen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung mangelt. Bereits die Datenerhebung lässt keine Rückschlüsse zu, da bisher in der PKS keine

Opferstrukturen, speziell Geschlecht und Herkunft, erfasst werden.¹⁵

Einleitend kann gesagt werden, dass die Frage des Aufenthaltstitels für Betroffene von Menschenhandel bislang von den zuständigen (Ausländer-)Behörden unterschiedlich beantwortet wird. Dieser Umstand führt zu einer ebenfalls unterschiedlichen praktischen Umsetzung.

Die sich daraus ergebenden Unsicherheiten aufseiten der Betroffenen sind weder der Beachtung ihres Schutzes noch der staatlichen Strafverfolgung dienlich¹⁶. Erfahrungsgemäß ist eine Zusammenarbeit der Betroffenen mit den staatlichen Verfolgungsbehörden nur dann Erfolg versprechend, wenn diesem Personenkreis auch eine Sicherheit in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht zubilligt wird. Vor diesem Hintergrund und aufgrund europarechtlicher Verpflichtungen der EU-Richtlinie 2004/81/EG, zu deren Umsetzung die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet war, wurde der Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel aus Drittstaaten nach § 25 Abs. 4 a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)¹⁷ eingeführt. Nach dieser Vorschrift, welche – in der Praxis nach Auffassung der Autorin in unzulässiger Weise [siehe Kapitel 3] – auch auf Neu-EU-Bürgerinnen und -Bürger angewendet wird, haben die Betroffenen aufgrund der vorgeschriebenen Alimentierung nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) jedoch kaum Chancen, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ihnen gehen mangels Finanzierung gemäß §§ 2 ff. AsylbLG¹⁸

9] „Menschenhandel – Bundeslagebild 2009 – pressefreie Kurzfassung“, URL: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2009/bundeslagebild_mh_2009.pdf

10] Pressemitteilung des BKA zum Bundeslagebild 2008 vom 28.10.2009, URL: <http://www.bka.de/pressemitteilungen/2009/pm091028.html>

11] „Menschenhandel – Bundeslagebild 2009 – pressefreie Kurzfassung“, URL: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2009/bundeslagebild_mh_2009.pdf

12] 2004: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern. 2007: Bulgarien, Rumänien. Offizielle Website der EU, URL: http://europa.eu/abc/history/2000_today/index_de.html

13] Zu den sogenannten Drittstaaten gehören alle Nicht-EU-Staaten, wobei zu berücksichtigen ist, dass es für etliche Drittstaaten Sonderregelungen (bilaterale Verträge etc.) gibt (vgl. bspw. Kanada, USA, Israel).

14] Vgl. Beschluss des BGH vom 13. Januar 2010 zum Az. 3 StR 507/09 (Marokko); AG Hamburg, Urteil vom 22. Februar 2010, zum Az. 940 Ls 6500 Js 38/09 (undefiniertes Land aus Afrika); AG Ingolstadt, Urteil vom 10.05.2005, zum Az. 1 Ds 12 Js 6059/05 (Indien); AG Laufen, Urteil vom 10.04.2008, zum Az. 4 Ls 220 Js 23280/07 (Rumänien) – Entscheidungen in dieser Arbeit, soweit nicht anders angegeben, sind in der Juris-Rechtsprechungsdatenbank zu finden.

15] Es muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen dieser Studie keine Möglichkeit bestand, auf die besonderen europarechtlichen Vorschriften hinsichtlich des Umgangs mit minderjährigen Opfern von Menschenhandel einzugehen. Es gibt in diesem Bereich vielfache Probleme, beispielsweise bezüglich der Altersbestimmung von Minderjährigen ohne Ausweispapiere in Deutschland. Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission (vgl. Fußnote 44), sieht spezielle Regelungen hinsichtlich der Schutz- und Betreuungsmaßnahmen für Kinder vor.

16] So auch im Ergebnis die Gewerkschaft der Polizei, „Handeln gegen Menschenhandel. Veränderte Bedingungen – aktuelle Herausforderungen“.

17] Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet = Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in der Fassung von 2004, zuletzt geändert am 01.09.2009, URL: http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/

18] Die Grundleistungen sind in § 3 AsylbLG geregelt; vorgesehen ist dabei nach § 3 Abs. 1 AsylbLG das Prinzip der Sachleistung neben einem minimalen Taschengeldebetrag. Im Bereich der medizinischen Versorgung wird AsylbLG-Berechtigten eine Notversorgung zuteil. Gemäß §§ 4 und 6 AsylbLG ist eine medizinische Versorgung zu gewähren bei Erkrankungen, deren Behandlung für die Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist, sowie bei akuten Erkrankungen.

Bildungsmöglichkeiten, Teilnahme an Integrationskursen oder notwendige medizinische Behandlungen oder Therapiemöglichkeiten verloren. Eine Perspektiventwicklung, auch unter Präventionsaspekten, wird hierdurch behindert; besonders vor dem Hintergrund, dass lang andauernde Ermittlungs- und Gerichtsverfahren einen mehrjährigen Aufenthalt in Deutschland erfordern können. Auffallend ist, dass die Beachtung der aufenthaltsrechtlichen Situation der Betroffenen, gemessen an ihrer zentralen Bedeutung, im Großen und Ganzen eher kurz kommt.¹⁹ Diesem Umstand wird mit den nachfolgenden Ausführungen versucht entgegenzutreten.

Die bisherige Praxis wird den Realitäten und Bedürfnissen von migrantischen Opfern von Menschenhandel aus Sicht der Verfasserin nicht gerecht. In den Fällen, in denen Betroffene sich als Zeuginnen oder Zeugen zur Verfügung stellen, gehen sie Risiken ein und verlieren oftmals unterstützende Netzwerke. Fungieren sie nicht als Zeuginnen oder Zeugen, kommen bisher nur in sehr wenigen Fällen überhaupt Schutzmaßnahmen infrage.²⁰ Demzufolge muss sich eine umfassende Betrachtungsweise, welche auch die Problematik der dem Menschenhandel innewohnenden schweren Menschenrechtsverletzung beinhaltet, mit den einschlägigen Aufenthaltstiteln als auch mit deren Defiziten befassen. Dies insbesondere, wenn die nachfolgende Aussage des Europäischen Parlaments ernst genommen und in die Praxis umgesetzt werden soll:

„In Erwägung, dass das künftige Vorgehen mit einem integrierten Ansatz beginnen muss, der die Verhütung und Bekämpfung sowie den Schutz, die Unterstützung und die Betreuung

*der Opfer vereint und eine verstärkte Zusammenarbeit unter allen Betroffenen beinhaltet“.*²¹

02 Überblick über die verschiedenen Aufenthaltstitel nach dem AufenthG beziehungsweise dem FreizügG/EU

Grundsätzlich muss unterschieden werden zwischen den Aufenthaltstiteln aus dem Aufenthaltsgesetz²² und dem Freizügigkeitsgesetz-EU (FreizügG/EU²³). Das FreizügG/EU ist gemäß § 1 nur auf Staatsangehörige der Europäischen Union und ihre Familienangehörigen anwendbar, während das Aufenthaltsgesetz prinzipiell nur Anwendung auf Staatsangehörige von Nicht-EU-Ländern, sogenannte Drittstaaten, findet (vgl. § 1 Abs.2 Nr.1 AufenthG).

Im FreizügG/EU regelt § 2 Abs.2, dass alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die sich als Arbeitnehmende, zur Arbeitssuche oder zur Berufsausbildung in Deutschland aufhalten wollen, freizügigkeitsberechtigt sind.

Nach dem AufenthG ist Betroffenen von Menschenhandel aus Drittstaaten unter bestimmten Voraussetzungen in der sogenannten Bedenk- und Stabilisierungszeit eine Duldung nach § 50 Abs. 2a AufenthG sowie danach eine Aufenthaltserlaubnis nach 25 Abs. 4a AufenthG zu gewähren. Dieser Aufenthaltstitel wird auch oftmals gegenüber Betroffenen aus den EU-Beitrittsländern ausgestellt. Dass dieses mit dem geltenden FreizügG/EU nicht vereinbar ist, wird im weiteren Verlauf genauer ausgeführt.

Daneben kommt nach Beendigung des Strafverfahrens und dem Wegfall des Aufenthaltes nach § 25 Abs. 4 a AufenthG für vollziehbar ausreisepflichtige Personen aus Drittstaaten ein Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 5 S.1 AufenthG in Betracht, wenn ihre Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und

19] So befassen sich in dem ausführlichen E-Book des BKA zu „Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung“ zum Thema Aufenthaltsrecht bei einem Gesamtumfang von 564 Seiten gerade einmal vier Seiten mit der aufenthaltsrechtlichen Problematik während und nach dem Strafverfahren; vgl. E-Book des BKA „Palermo-Protokoll und die Folgen“, URL: http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/ebook_mh_sex_ausbeutung/ebook_mh_sex_ausbeutung.html

20] Die Gewährung von Schutz davon abhängig zu machen, dass eine Aussagebereitschaft vorliegt, stößt immer wieder auf Kritik. Im Bereich des Menschenhandels werden Menschenrechte verletzt, sodass bereits aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) Schutzmaßnahmen hergeleitet werden müssen. Betrachtet man die Entwicklung auf europäischer Ebene, so wird deutlich, dass die EU sich weg vom reinen Strafverfolgungsinteresse hin zu mehr Opferschutz entwickelt. Unter Punkt 5.1 unten wird ausführlicher auf diese Entwicklung eingegangen.

21] „Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2010 zur Verhütung des Menschenhandels“, abgerufen am 15.03.2010, unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0030&language=DE>

22] Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet = Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

23] Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern, in der Fassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950, 1986), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Februar 2008 (BGBl. I S. 215) geändert worden ist, URL: http://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/BJNR198600004.html

mit dem Wegfall dieses Ausreisehindernisses in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist.

Infrage kommt ebenfalls die Geltendmachung von Abschiebeschutz nach § 60 AufenthG, wenn bei den Betroffenen Abschiebeverbote nachgewiesen werden können. Ihnen könnte dann ein Aufenthalt nach § 25 Abs. 3 AufenthG erteilt werden. Ebenfalls wird in der Praxis von den zuständigen Behörden oftmals ein Aufenthaltstitel nach § 60a AufenthG erteilt. Hierbei handelt es sich um die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung), welche bei Wegfall des Ausreisehindernisses entfällt.

Alle diese Aufenthaltstitel, die nach der Beendigung des Strafverfahrens in Betracht kommen, haben gemein, dass sie als sehr unsicher angesehen werden müssen. Bei allen Aufenthaltsrechten sind schwierige Beweislagen für die Betroffenen vorhanden oder diese Rechte sind vom Gesetzgeber als Übergang ausgestaltet und somit nicht auf Dauer angelegt.

Für Staatsbürgerinnen und -bürger aus den neuen EU-Ländern ergibt sich unter bestimmten Voraussetzungen die Perspektive eines sich verfestigenden Aufenthaltstitels aus dem FreizügG/EU auch über das Strafverfahren hinaus.

Bereits dieser Überblick macht deutlich, dass die aufenthaltsrechtliche Perspektive eine Reihe von Fragen aufwirft, die Klärungsbedarf nach sich ziehen. Dies wird im Nachfolgenden genauer beleuchtet werden.

03 Der Aufenthaltstitel für EU-Bürgerinnen und -Bürger aus den Beitrittsländern nach dem FreizügG/EU

Da das FreizügG/EU dem AufenthG als spezielles und prinzipiell abschließendes Gesetz vorgeht, ergibt sich der Aufenthaltsstatus für Betroffene aus den Beitrittsländern aus dem FreizügG/EU.

03.1 Der Aufenthaltstitel vor und während des Strafverfahrens nach dem FreizügG/EU

Der Aufenthaltsstatus dieses Personenkreises richtet sich nach dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU). Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 zweite Alternative FreizügG/EU sind Unionsbürgerinnen und Unionsbürger freizügigkeitsberechtigt, die sich als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder zur Arbeitssuche in der Bundesrepublik aufhalten.

03.1.1 Dreimonatiger Aufenthalt zur Arbeitssuche

Grundsätzlich dürfen sich auch Neu-EU-Bürgerinnen und -Bürger drei Monate zur Arbeitssuche in der BRD aufhalten. Für Personen, die sich erst eine kurze Zeit in der BRD aufhalten, nachdem das Ausbeutungsverhältnis aufgelöst wurde, besteht demzufolge für einen Zeitraum von drei Monaten ein Aufenthaltsrecht nach § 2 Abs. 2 Nr.1 FreizügG/EU zum Zweck der Arbeitssuche.

03.1.2 Aufenthalt aufgrund der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmereigenschaft

Neben der Arbeitssuche vermittelt auch die Arbeitnehmeneigenschaft ein Aufenthaltsrecht nach dem Freizügigkeitsrecht der EU. Solchen freizügigkeitsberechtigten Personen wird von Amts wegen eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht ausgestellt, vgl. § 5 FreizügG/EU. Das führt dazu, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger sich auch ohne Antrag in der Regel rechtmäßig in Deutschland aufhalten.

Die Opfer von Menschenhandel sind aus nachfolgenden Überlegungen grundsätzlich als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einzustufen:

Eine Definition, wer Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer ist, enthält das FreizügG/EU nicht. Der Begriff ergibt sich vielmehr aus dem Gemeinschaftsrecht und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH).²⁴ Damit findet der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerbegriff seine Grundlage in nunmehr Art. 45 Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV)²⁵ (ex-Artikel 39 EGV) und ist entsprechend des ehemaligen Art. 39 EGV aufgrund deren Wortgleichheit weit auszulegen.

Danach ist Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer jede Person:

- die eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen.
- Wesentliches Merkmal eines Arbeitsverhältnisses ist somit die Gewährung einer Vergütung für den Zeitraum, in dem eine Person

24] Harms in „Kommentar zum Zuwanderungsrecht“, 2. Aufl., § 2 FreizügG/EU, Rn.6.

25] Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 30.03.2010, In Kraft getreten seit dem 1.12.2009, unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:DE:PDF>

für eine andere Person nach dessen Weisungen Leistungen erbringt.²⁶

Nun wird das Arbeitsverhältnis bei Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung oftmals durch zwei Elemente bestimmt: Erstens handelt es sich um nicht angemeldete und damit illegale Beschäftigungsverhältnisse und zweitens erhalten die Betroffenen keine oder nur eine geringe Bezahlung. Jedoch haben diese Umstände keinen Einfluss auf die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmereigenschaft der Betroffenen. Der EuGH hat in einer jüngeren Entscheidung²⁷ diesbezüglich seine bisherige Rechtsprechung bestätigt:

„Weder die begrenzte Höhe der Vergütung noch die Herkunft der Mittel für diese Vergütung kann irgendeine Auswirkung auf die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Gemeinschaftsrechts haben. Dass die Bezahlung einer unselbstständigen Tätigkeit unter dem Existenzminimum liegt, hindert nicht, die Person, die diese Tätigkeit ausübt, als Arbeitnehmer im Sinne des Art. 39 EG anzusehen [...]. Zudem führt hinsichtlich der Dauer der ausgeübten Tätigkeit der bloße Umstand, dass eine unselbstständige Tätigkeit von kurzer Dauer ist, als solcher nicht dazu, dass diese Tätigkeit vom Anwendungsbereich des Art. 39 EG ausgeschlossen ist. Folglich lässt sich unabhängig von der begrenzten Höhe der Vergütung und der kurzen Dauer der Berufstätigkeit nicht ausschließen, dass diese aufgrund einer Gesamtbewertung des betreffenden Arbeitsverhältnisses von den nationalen Stellen als tatsächlich und echt angesehen werden kann und somit erlaubt, dem Beschäftigten die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne von Art. 39 EG zuzuerkennen.“

Auch der bundesdeutsche Gesetzgeber hat ausdrücklich in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum FreizügG/EU²⁸ unter Ziffer 2.2.1.1

auf diese gemeinschaftsrechtliche Auslegung Bezug genommen und darüber hinaus deutlich gemacht:

„Dabei ist nur auf objektive Kriterien abzustellen. Die rechtliche Einordnung des Verhältnisses zwischen Empfänger und Erbringer der Arbeitsleistung nach nationalem Recht ist unerheblich.“

Damit sind die Opfer von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu klassifizieren, da sie in einem tatsächlichen Arbeitsverhältnis standen, unabhängig von den Umständen. Trotzdem erhalten Neu-EU-Staatsangehörige Berichten aus der Beratungspraxis zufolge regelmäßig statt der Bescheinigung eines Freizügigkeitsrechtes aus § 2 Abs. 2 FreizügG/EU eine Bescheinigung über ein Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4a AufenthG. Eine Begründung konnte mangels Veröffentlichungen nicht recherchiert werden. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die Anwendbarkeit von § 2 Abs. 2 FreizügG/EU für die Neu-EU-Bürgerinnen und -bürger als nicht gegeben angesehen wird, da ihnen die volle Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit fehlt. Der Arbeitsmarktzugang für sie wird ausschließlich von der Arbeitsverwaltung (Bundesagentur für Arbeit) geprüft und abschließend beurteilt. Ihnen wird dann nach positiver Bescheidung eine Arbeitserlaubnis-EU ausgestellt. Die Prüfung des Arbeitsmarktzugangs beruht auf den einschlägigen Vorschriften des SGB III, der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) und der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV). Aufgrund des Günstigkeitsprinzips nach § 284 Absatz 6 SGB III finden das AufenthG sowie die Beschäftigungsverordnung (BeschV) und Beschäftigungsverfahrenverordnung (BeschVerfV) auf die neuen Unionsbürger/innen entsprechende Anwendung, soweit sie gegenüber den zuvor genannten Vorschriften günstigere Regelungen enthalten (zum Beispiel § 6a BeschVerfV in Bezug auf Opfer von Menschenhandel, die mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren).²⁹ Daraus folgt, dass ab dem Zeitpunkt, in dem sie als Opfer von Menschenhandel identifiziert werden und mit der Strafverfolgung kooperieren, ihnen

26] Harms, a.a.O., Rn. 8.

27] EuGH, Urt. vom 04.06.2009, Az. C-22/08 und C-23/08, Link zum Originalurteil unter: <http://www.grenzzaengergewerkschaft.eu/Deutsch/unsereziele/aufgrundeughurteilsv4609c2208c2308/index.html>

28] Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum FreizügG/EU vom 27.09.2009, Bundesrat Drucksache 670/09, URL: http://www.bundesrat.de/cln_090/SharedDocs/Drucksachen/2009/0601-700/670-09,templ atelD=raw.property=publicationFile.pdf/670-09.pdf

29] Allgemeine Verwaltungsvorschrift, a.a.O., Ziffer 13.2.2.1.

die Arbeitserlaubnis-EU in entsprechender Anwendung des § 6a der BeschVerfV erteilt wird. Sie erlangen damit als Opfer von Menschenhandel die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit. Demnach sind alle Voraussetzungen eines Aufenthaltsrechts nach § 2 Abs. 2 FreizügG/EU erfüllt; ein Rückgriff auf einen Aufenthaltstitel nach dem AufenthG ist entbehrlich³⁰ und würde außerdem eine Schlechterstellung bedeuten.

Auch die baldige volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für diesen Personenkreis führt nicht dazu, dass dieser Problemkreis sich erledigt. Zwar endet für die Betroffenen aus den im Jahre 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten die Vorrangprüfung im Jahr 2011, für die anderen im Jahre 2012. Aus diesem Grunde werden sich für diesen Personenkreis die Unsicherheiten hinsichtlich des Aufenthaltstitels in näherer Zukunft durch Zeitablauf erledigen und auch bei ihnen wird ohne Prüfung eine vermutete Freizügigkeitsberechtigung angenommen werden.³¹ Allerdings werden neue Beitrittskandidaten dazukommen, weshalb nach Auffassung der Autorin eine Lösung im obigen Sinne angestrebt werden sollte. Ansonsten würde es einer Verlagerung der Herkunftsländer der Betroffenen (aus nicht gleichgestellten Mitgliedsstaaten) Vorschub leisten. Denn für die Täterinnen und Täter hat es Vorteile, wenn die Betroffenen nicht über ein festes Aufenthaltsrecht verfügen, da sie dann leichter erpressbar und damit leichter auszubeuten sind.

Fazit:

Neu-EU-Bürgerinnen und -Bürger sind als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trotz ihres nach dem Gesetz beschränkten Arbeitsmarktzugangs im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 FreizügG/EU anzusehen. Ihnen steht demnach dieser Aufenthaltstitel zu. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach dem AufenthG, auch des § 25 Abs. 4a AufenthG für Opfer von Menschenhandel, ist

abzulehnen. Hierzu ist festzustellen: Zwar ist es nach § 11 AufenthG möglich, Vorschriften aus dem AufenthG auch auf EU-Bürgerinnen und -Bürger anzuwenden, wenn diese Vorschriften eine günstigere Rechtsstellung vermitteln als das FreizügG/EU (§ 11 Abs. 1 S. 5 FreizügG/EU). Es ist in den angeführten Fällen jedoch weder erforderlich noch sachdienlich, einen Rückgriff auf das AufenthG für Neu-EU-Bürgerinnen und -Bürger vorzunehmen, da ihnen das Freizügigkeitsrecht zusteht.

03.2 Die aufenthaltsrechtliche Perspektive gemäß § 2 FreizügG/EU sowie deren Problematiken

Grundsätzlich müssen Unionsbürgerinnen und -bürger nach § 2 Abs. 3 Satz 2 FreizügG/EU mindestens ein Jahr lang gearbeitet haben, damit sie bei Verlust der Arbeit ihr Freizügigkeitsrecht aus § 2 Abs. 2 FreizügG/EU beibehalten können. Das heißt also, für alle Personen aus den neuen Beitrittsländern, welche mindestens ein Jahr lang in dem ausbeuterischen Arbeitsverhältnis tätig waren, besteht die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmereigenschaft und damit die Freizügigkeitsberechtigung gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 FreizügG/EU auch bei Erwerbslosigkeit fort.

Doch auch bei Betroffenen, die weniger als ein Jahr in dem Arbeitsverhältnis ausgebeutet wurden, kann die Arbeitnehmereigenschaft fortbestehen. Denn § 2 Abs. 3 FreizügG/EU sieht Ausnahmen von der einjährigen Mindestfrist vor. Wenn die Arbeitslosigkeit infolge einer Erkrankung oder unfreiwillig erfolgt, bleibt das Freizügigkeitsrecht auch bei einer kürzeren Arbeitsdauer für weitere sechs Monate bestehen, vgl. § 2 Abs. 3 S. 2 FreizügG/EU. Dieser Zeitraum von nur sechs Monaten ist jedoch aus Sicht der Verfasserin nicht europarechtskonform. Zur Konkretisierung dieser Ausnahmevoraussetzungen muss an dieser Stelle die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)³² herangezogen werden, worauf auch die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum FreizügG/EU³³

30] Problematisch wird es für Personen, welche nicht mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und aus diesem Grunde keinen Aufenthaltstitel gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG erhalten. Sie können von der Privilegierung aus § 6a BeschVerfV nicht profitieren.

31] Bei den Bürgerinnen und Bürgern aus den sogenannten Alt-EU-Ländern wird das Freizügigkeitsrecht nicht geprüft, sondern bereits jetzt unterstellt, vgl. Fachanweisung Hamburg „Aufenthaltsrechtliche Maßnahmen bei Opfern von Menschenhandel und bei gefährdeten Zeugen – Neufassung“ vom 24.09.2007 zum Az. A 261/254.00-12/5, nicht veröffentlicht.

32] Unionsbürgerrichtlinie: Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, URL: http://www.aufenthaltstitel.de/rl_2004_38_eg.html

33] Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum FreizügG/EU vom 27.09.2009 unter Ziffer 2.3.0, Bundesrat Drucksache 670/09.

hinweisen. Sie ist als „supranationale“ Rechtsquelle dem nationalen Recht vorrangig. Die Richtlinie ist seit dem 1.5.2006 unmittelbar anwendbar, begründet unmittelbare Rechte des Einzelnen und ist demzufolge von Amts wegen von jedem Träger öffentlicher Gewalt eines Mitgliedsstaates zu beachten.³⁴ Dort heißt es in Art. 7 Absatz c:

„Er stellt sich bei ordnungsgemäß bestätigter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach Ablauf seines auf weniger als ein Jahr befristeten Arbeitsvertrags oder bei im Laufe der ersten zwölf Monate eintretender unfreiwilliger Arbeitslosigkeit dem zuständigen Arbeitsamt zur Verfügung; in diesem Fall bleibt die Erwerbstätigeneigenschaft während mindestens sechs Monaten aufrechterhalten“ (Hervorhebung durch die Verfasserin).

Der im deutschen Gesetz beschränkte Zeitraum von sechs Monaten muss demzufolge im Sinne der UBRL gemeinschaftsrechtskonform als ein Mindestzeitraum ausgelegt werden. Daraus folgt, dass das Arbeitsamt hier also einen Ermessensspielraum hat und den Betroffenen auch für einen längeren Zeitraum die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmereigenschaft als fortbestehend bescheinigen kann.

Es muss also von den zuständigen Behörden bei einem weniger als ein Jahr andauernden Arbeitsverhältnis geprüft werden, ob die Personen entweder aufgrund Traumatisierung und Viktimisierung (= Krankheit) oder aufgrund des unfreiwilligen Verlusts nicht in der Lage sind, ihre Arbeitnehmereigenschaft auszuüben.

Hinsichtlich des Verlusts der Arbeitsstelle infolge von Erkrankung wird in der Verwaltungsvorschrift³⁵ beispielhaft ausgeführt, dass das Freizügigkeitsrecht erhalten bleibt, wenn die infolge von Krankheit oder Unfall eingetretene Erwerbsminderung nur vorübergehend ist (§ 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 FreizügG/EU). Sie ist dann als vorübergehend anzusehen, wenn aufgrund einer ärztlichen Prognose mit der Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit, gegebenenfalls auch eingeschränkt, gerechnet werden kann. Zweifel an der Wiederherstellung begründen den Wegfall des Rechts nicht.

Ferner muss nach hiesiger Überzeugung auch der Umstand berücksichtigt werden, dass die besprochene Zielgruppe quasi „unfreiwillig“ ihre Arbeit verloren hat, da niemand gezwungen werden kann, an einem Arbeitsverhältnis, welches die Kriterien der § 233 StGB erfüllt, festzuhalten. Hierzu kennt das AufenthG auch ein Instrumentarium aus einem anderen Bereich. So hat der Deutsche Juristinnenbund e. V. (djb) in einer Stellungnahme ausgeführt³⁶:

„Opfer von Menschenhandel befinden sich in einer vergleichbaren Situation mit denjenigen, denen ein Festhalten an der gewalttätigen Ehe nicht mehr zugemutet werden kann und bei denen aus Härtegründen ein ehgattenunabhängiges Aufenthaltsrecht gewährt wird (§ 31 Abs. 2 AufenthG).“

Das Arbeitsamt sollte prüfen, in Fällen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung den Betroffenen eine Bescheinigung auszustellen, dass diese ihre Arbeit unfreiwillig verloren haben und ihre Arbeitnehmereigenschaft trotz Erwerbslosigkeit fortgilt.

Es wäre bei Vorliegen dieser Voraussetzungen nicht von Bedeutung, dass die Betroffenen nicht mindestens ein Jahr lang gearbeitet haben. Ihre Arbeitnehmereigenschaft würde für einen weiteren Zeitraum von mindestens sechs Monaten bestehen bleiben und der bereits erteilte Aufenthaltstitel gemäß § 5 Abs. 1 FreizügG/EU fortgelten.

Damit ist nach Rechtsauffassung der Verfasserin eindeutig festzustellen, dass die Betroffenen aus den neuen Beitrittsländern über ein perspektivisches Aufenthaltsrecht (Freizügigkeitsbescheinigung als Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer bzw. Arbeitsuchende/r nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 FreizügG/EU) verfügen können. Die zuständigen Behörden sollten dies prüfen und gegebenenfalls feststellen.

Bei Personen, die länger als ein Jahr dem Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ausgesetzt waren, ist die Freizügigkeitsberechtigung unabhängig von einer Kooperation nach § 2 Abs. 2 FreizügG/EU auszustellen, da sie auch ohne die Privilegierung des § 6a BeschVerfV ihr

34] Harms, § 1 FreizügG/EU, Rn.8 in „Kommentar zum Zuwanderungsrecht“, 2.Auflage.

35] Allg. Verwaltungsvorschrift, a.a.O., Ziffer 2.3.1.1.

36] Stellungnahme des djb zur geplanten Änderung des Aufenthaltsrechts – zum Aufenthaltsrecht von Opfern von Menschenhandel, vom 10. Juni 2006, URL: <http://www.djb.de/Kom/K5/st06-12-AufenthaltsR/>

Freizügigkeitsrecht nicht verlieren. Auch hierauf ist zu achten. Es kann an dieser Stelle keine genaue Aussage getätigt werden, auf wie viele Betroffene dies zutrifft, die Praxis berichtet aber durchaus von Fällen, in denen das Ausbeutungsverhältnis über einen längeren Zeitraum hinweg aufrechterhalten wurde.

Es bleibt also festzuhalten:

- Grundsätzlich haben Neu-EU-Bürgerinnen und -Bürger ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche für die ersten drei Monate
- Sollten Sie bereits mindestens ein Jahr in dem ausbeuterischen Arbeitsverhältnis verbracht haben, bleibt ihre Arbeitnehmerfreizügigkeit nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 AufenthG bestehen
- Aufgrund des unfreiwilligen Verlusts des Arbeitsplatzes oder der Nichtbefähigung zur Erwerbstätigkeit aufgrund Erkrankung bleibt das Freizügigkeitsrecht für Arbeitnehmer für sie gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 3 FreizügG/EU auch bei kürzeren Arbeitsverhältnissen für mindestens sechs Monate weiter bestehen.

03.3 Anwendungsprobleme in der Praxis – Erteilung von Aufenthaltstiteln nach dem AufenthG

Wie schon dargestellt, werden trotz der grundsätzlichen rechtlichen Vorgabe, dass das AufenthG keine Anwendung auf EU-Bürgerinnen und -Bürger findet, in der Praxis in verschiedenen Bundesländern Neu-EU-Bürgerinnen und -Bürger oftmals Aufenthaltsrechte aus dem AufenthG erteilt (insbesondere § 25 Abs. 4a und § 60a AufenthG)³⁷; es konnte allerdings nicht ermittelt werden, welche Beweggründe dieser Entscheidung zugrunde liegen. Aus diesem Grund soll auf diesen Punkt noch einmal gesondert und als Ergänzung zu den vorangegangenen Ausarbeitungen eingegangen werden.

Über die Begründung lässt sich annehmen, dass in solchen Fällen die zuständigen Behörden die Auffassung vertreten, dass die Betroffenen entweder nie über eine Arbeitnehmereigenschaft verfügten und aus diesem Grunde kein Freizügigkeitsrecht nach § 2 Abs. 2 Frei-

zügG/EU besaßen, oder aber dieses verloren haben, da die Ausnahmeveraussetzungen nach § 2 Abs. 3 FreizügG/EU auf sie nicht zutreffen würden. Dann wäre dieser Personenkreis ohne aufenthaltsrechtlichen Status, weshalb für sie die Anwendung des AufenthG auflebt gemäß § 11 Abs. 2 AufenthG. Diese Norm besagt, dass für den Fall, dass die Ausländerbehörde das Nichtbestehen oder den Verlust des Rechts nach § 2 Abs. 1 festgestellt hat, dass AufenthG Anwendung findet.

Wie bereits dargelegt [*siehe Kapitel 3.1, 3.2*] ist aber für den hier betroffenen Personenkreis in aller Regel davon auszugehen, dass er über eine Arbeitnehmereigenschaft verfügt, deren Erlöschen trotz beginnender Arbeitslosigkeit nicht eintritt, da – nach Auffassung der Verfasserin – auf ihm die Ausnahmeveraussetzungen großzügig angewendet werden sollten.

04 Der Aufenthaltstitel für Drittstaatlerinnen und Drittstaatler

Bei dem betroffenen Personenkreis aus Nicht-EU-Ländern muss danach unterschieden werden, um welchen Zeitraum des Aufenthaltes es sich handelt. Das heißt, der Zeitraum vor der Entscheidung über die Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden und der Zeitraum des Aufenthaltes während sowie nach Beendigung des Strafverfahrens müssen Betrachtung finden.

04.1 Der vorübergehende Aufenthalt gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG

Die Einführung des Aufenthaltstitels § 25 Abs. 4a AufenthG für Zeuginnen und Zeugen diente der Umsetzung der sogenannten Opferschutzrichtlinie 2004/81/EG.³⁸ Grundsätzlich ist festzuhalten, dass durch die Einführung des Aufenthaltstitels für Opfer von Menschenhandel mit der Normierung in § 25 Abs. 4a AufenthG grundsätzlich eine Verbesserung der Erlangung eines Aufenthaltsrechtes für die Betroffenen stattgefunden hat, da nun eine konkrete Regelung speziell für die Betroffenen im Gesetz normiert wurde.

37] „Stellungnahmen aus dem Polizeibereich zu Praxisproblemen und -beispielen im Rahmen der Umsetzung des § 6 AsylbLG“, Zusammenfassung der Länderabfrage, 6. April 2009, nachzufragen beim Senator für Inneres, Freie und Hansestadt Bremen.

38] RL 2004/81/EG vom 29.04.2004, URL: http://www.migrationsrecht.net/doc_details/572-opferschutzrichtlinie-deutsche-fassung.html

§ 25 Abs. 4a AufenthG lautet:

- „Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuches wurde, kann abweichend von § 11 Abs. 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn
1. seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre,
 2. er jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und
 3. er seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen.“

Allerdings birgt dieser Aufenthaltstitel auch Lücken und demzufolge Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis, auf die im Folgenden eingegangen wird. Auch macht er die Gewährung von Schutz von der Kooperationsbereitschaft abhängig. Zudem umfasst er nicht den gesamten erforderlichen Zeitraum. Spätestens in der Zeit nach Beendigung des Strafverfahrens ist feststellbar, dass es kein bundeseinheitliches Vorgehen gibt, sondern verschiedene Ansätze verfolgt werden, welche unterschiedliche Auswirkungen auf die Betroffenen haben.³⁹

04.1.1 Problematiken am Anfang – die Bedenkzeit und die aufenthaltsrechtliche Perspektive im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung über die Beteiligung am Strafverfahren

Für die Überlegung, ob sich die Opfer für oder gegen eine Aussage entscheiden wollen, steht ihnen per Gesetz eine Bedenkzeit zu. In der Richtlinie 2004/81/EG war kein Zeitraum für die Erholungs- und Bedenkzeit bestimmt. In Art. 6 wurde festgelegt, dass den Betroffenen eine Bedenkzeit zugestanden wird, in der sie sich erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, sodass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen

können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten. In Art. 13 der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16.05.2005 ist eine Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen vorgesehen. Diese Bedenkzeit ist im deutschen AufenthG in § 50 Abs. 2 a AufenthG aufgenommen worden. Hiernach soll die Ausländerbehörde bei konkreten Anhaltspunkten für eine Opfereigenschaft im Sinne des § 25 Abs. 4a AufenthG Personen eine mindestens einmonatige Ausreisefrist gewähren, die so bemessen ist, dass sie oder er eine Entscheidung über ihre/seine Aussagebereitschaft treffen kann. Es ist in der Praxis jedoch feststellbar, dass die zeitliche Handhabung dieser Bedenkfrist nicht konkret im Einzelfall bestimmt wird, sondern die Ausländerbehörden in der Regel eine Ausreisefrist von einem Monat ausstellen. Zudem wird bereits aus dem Wortlaut von § 50 Abs. 2a AufenthG deutlich, dass eine Abschwächung von der Formulierung in der Richtlinie stattgefunden hat. Wurde dort von Erholung und fundierter Entscheidung gesprochen, so findet im AufenthG eine Reduzierung lediglich auf die Zeuginnen- und Zeugeneigenschaft statt. Dies kommt neben dem Wortlaut dadurch zum Ausdruck, dass diese Bedenkzeit unter dem Abschnitt „*Ausreisepflicht*“ eingefügt wurde. Diese Abschwächung der Erhol- und Bedenkzeit auf eine reine Kooperationsüberlegungsfrist widerspricht aus Sicht der Verfasserin der Opferschutzrichtlinie und ist nicht mit der rechtlichen Vorgabe hinsichtlich europäischer Richtlinien vereinbar.

Daneben wird die einmonatige Bedenkzeit von Praktikerinnen und Praktikern als zu kurz kritisiert. Es müsse berücksichtigt werden, dass oft eine Traumatisierung vorliege und die Personen sich zuallererst erholen und stabilisieren müssten. Dann komme auf sie eine komplizierte Einarbeitung in den strafrechtlichen Komplex, inklusive Zeugenschutz etc. zu, dessen Tragweite sie überblicken müssten. Ferner müssen die Betroffenen verstehen, welche Möglichkeiten sie haben, wie ihr Aufenthalt geregelt sein wird, wie lange alles dauern und wie es weitergehen kann nach Beendigung des Gerichtsverfahrens. All dies sind komplexe Überlegungen und weitreichende Entscheidungen. Um diesen Personenkreis nicht erneut unter Druck zu setzen, aus welchem sie sich gerade erst befreien konnten, ist es nach Auffassung der Autorin angezeigt, prinzipiell eine längere Bedenkzeit zu gewähren.

39] Antrag Bündnis 90/Grünen und Einzelpersonen zu „Menschenhandel bekämpfen – Opferrechte weiter ausbauen“ vom 04.04.2006, BT-Drs.16/1125.

Hierzu hat die eingesetzte Expertenkommission der EU bereits in ihrem Bericht vom 22.12.2004⁴⁰ zu einer Mindestbedenkzeit von drei Monaten aufgefordert und dazu ausgeführt:

“In dealing with the reflection period account should be taken of the fact that, for a number of reasons, severing ties with the criminal circuit often takes the form of a gradual process rather than an immediate decision. Those reasons include dependency of the criminal network, division of roles within the network (“good guy, bad guy”), considerations with regard to safety of family and/or children, future perspectives, the power of the criminal network over family members or friends, other victims in the same network they feel responsible for, debts, etc. It is therefore not realistic to demand from a trafficked person to immediately sever all ties in order to qualify for assistance or to presume that a person is not trafficked because of continuing ties with the criminal circuit. Following a reflection period of not less than three months, a residence permit as set forth in Article 8 of the EU Council Directive on a temporary residence permit for victims of trafficking should be granted to identified trafficked persons, independent of their willingness to co-operate as a witness and regardless of whether or not the perpetrators are prosecuted. Those trafficked persons who do not wish to testify as witnesses – or are not required as witnesses, because they possess no relevant information or because the perpetrators cannot be taken into custody in the destination country – require equally adequate protection and assistance as victim-witnesses.”

Diese Auffassung wird neben vielen anderen⁴¹ auch vom Bund deutscher Kriminalbeamter geteilt⁴², während B 90/Grüne NRW sogar eine Bedenkzeit von sechs Monaten für erforderlich

halten, um dem Opfer Gelegenheit zur Erholung von Viktimisierung und Traumatisierung sowie zur umfassenden Beratung zu gewähren.⁴³

Auch das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein spricht sich in einer Dienst-anweisung dafür aus, „grundsätzlich eine Ausreisefrist von drei Monaten vorzusehen, sofern die Umstände des Einzelfalles nicht entgegenstehen.“⁴⁴

Es ist allerdings aus der Antwort der Bundesregierung vom 20.07.2009⁴⁵ auf eine Kleine Anfrage der FDP hinsichtlich der Frage nach einer verlängerten Bedenkzeit ersichtlich, dass eine Änderung der Mindestbedenkzeit nicht in Aussicht steht:

„Ein Vorschlag zur Änderung der Regelung ist nicht beabsichtigt. Nach § 50 Abs. 2a Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) ist die Frist durch die zuständige Behörde – unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles – grundsätzlich so zu bemessen, dass sich die betroffene Person im Interesse einer persönlichen Stabilisierung von den Folgen der Straftat erholen, dem Einfluss der Täter entziehen und Kontakt zu den bestehenden Fachberatungsstellen herstellen kann, sodass eine fundierte Entscheidung über die Mitwirkung und Aussagebereitschaft als Zeugin oder Zeuge in einem Strafverfahren möglich ist.“

§ 50 Abs. 2a AufenthG enthält die Formulierung der „fundierten Entscheidung“ (mit entsprechend verlängerter Bedenkzeit) nicht. Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften stellen auf eine „mindestens einmonatige Bedenkzeit“ ab. Diese „durch die Frist zur Ausreise begründete Bedenkzeit hat zum Ziel, dem Opfer von Menschenhandel eine Bedenkzeit einzuräumen, in der er sich dem Einfluss der Täter entziehen, von den Folgen der Straftat erholen und gegebenenfalls Kontakt zu Fachberatungsstellen aufnehmen kann, sodass es in der Lage ist, eine fundierte Entscheidung dar-

40] Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, Brussels, 22 December 2004; unter http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf

41] Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK) „Vier-Wochen-Frist – Bedenk- und Stabilisierungsfrist“, URL: <http://www.kok-buero.de/index.php?idcat=54&lang=1>, Popova 2007

42] Gewerkschaft der Polizei „Handeln gegen Menschenhandel – veränderte Bedingungen – aktuelle Herausforderungen“ von April 2008, URL: [http://www.gdp.de/gdp.gdp.nsf/id/Posa/\\$file/Pos_Menschenhandel.pdf](http://www.gdp.de/gdp.gdp.nsf/id/Posa/$file/Pos_Menschenhandel.pdf)

43] Antrag Fraktion B90/Grünen, vom 04.04.2006, BT-Drs. 16-1125, abgelehnt siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, vom 14.12.2008, BT-Drs. 16/3848.

44] „Aufenthaltsrechtliche Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Stellen kooperieren“ (§ 25 Abs. 4a AufenthG) vom 20. Juli 2009, URL: http://www.frsh.de/behoe/pdf/imsh_Drittstaatenanghrgh_20.07.09.PDF

45] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP und einzelner Abgeordneter zu „Umgang mit Opfern von Menschenhandel“ vom 20.07.2009, Frage 7, BT-Drs. 16/13804.

über zu treffen, ob es bereit ist, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen“.⁴⁶ Nach hiesiger Einschätzung ist dies nicht ausreichend, da eine Stabilisierung und fundierte Entscheidung in einem Monat kaum zu erreichen sein und somit eine regelhafte Verlängerung der Bedenkzeit für notwendig gehalten wird.

Der Gesetzgeber hat die Bedenkzeit unter die Ausreisepflicht subsumiert, womit eine vollziehbare Ausreisepflicht – und damit ein unrechtmäßiger Aufenthalt – normiert wurde. Dies ist aus Sicht der Verfasserin zur Wahrung der Rechte der Opfer unbefriedigend. Ihnen wird deutlich gemacht, dass sie sich in der Bedenkzeit nur geduldet in Deutschland aufhalten, was eine Stabilisierung erschwert. Ferner wird – wenn auch ungewollt – Druck in die Richtung aufgebaut, dass sich dieser unrechtmäßige Aufenthalt erst dann in einen erlaubten Aufenthalt umwandelt, wenn über eine Beteiligung am Strafverfahren positiv entschieden wurde. Dies dürfte auch nicht im Interesse der Ermittlungsbehörden sein. So führt das BKA in seiner Pressemitteilung zum Bundeslagebild Menschenhandel 2008⁴⁷ aus:

„Nur wenn es uns gelingt, das Vertrauen der Opfer zu gewinnen und sie zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden zu bewegen, können wir den Kreislauf aus Unterdrückung, Einschüchterung und Abhängigkeit zwischen Opfern und Tätern durchbrechen.“

Der Aufbau dieses Vertrauens kann aber Einschätzungen aus der Praxis zufolge nur dann besser als bisher funktionieren, wenn den Betroffenen von Menschenhandel ein Vertrauensvorschub geleistet wird. Das gelingt am ehesten, wenn ihnen von Anfang an ein rechtmäßiger Aufenthalt – und nicht ein unrechtmäßiger in Form einer Duldung – gewährt wird. Denkbar wäre beispielsweise für Zeiten, in denen behördlicherseits eine Überprüfungszeit wegen eines Antrages auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis benötigt wird, die durch das Gesetz vorgese-

hene Erteilung einer Erlaubnisfiktion.⁴⁸ Es wäre also alternativ denkbar, diese Erholungs- und Bedenkzeit als Erlaubnisfiktion nach Art von §§ 25 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 4a 81 III AufenthG zu regeln und damit einen sofort eintretenden legalen Aufenthaltsstatus zu schaffen.

Weiter ist aus Sicht der Autorin problematisch, dass die Betroffenen während dieser Bedenkzeit keine Garantien haben, dass sie über das Strafverfahren hinaus Schutz genießen werden. Zwar wird in der Praxis Schutz vor Verfolgungshandlungen gewährt, indem verschiedene Aufenthaltstitel herangezogen werden. Jedoch entscheiden die beteiligten Behörden hierüber in der Regel erst nach Abschluss des Verfahrens im Wege des Ermessens. Die Beweis- und Darlegungslast liegt bei der/dem Einzelnen. Dazu kommt, dass die verschiedenen Aufenthaltstitel unterschiedliche Alimentierungen und Rechte nach sich ziehen. Die Ungewissheit auch hierüber, wie ein Leben nach der Aussage aussehen kann und welche Rechte die Einzelnen fortan in Deutschland haben, führt zu einer Verunsicherung der Personen und ist weder dem Opfer noch der Strafverfolgung dienlich.

04.1.2 Während des Strafverfahrens nach § 25 Abs. 4a AufenthG

Der Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel, die mit der Strafverfolgung kooperieren, ist unter der Normierung eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen bei § 25 AufenthG eingefügt worden und in Auslegung der Richtlinie 2004/81/EG (Art.13) als vorübergehender Aufenthaltstitel ausgestaltet.

Ein Anspruch auf diesen Aufenthaltstitel besteht nicht. Als Kann-Bestimmung steht die Erteilung im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde und wird grundsätzlich für sechs Monate erteilt. Er kann verlängert werden und endet mit der Beendigung des Strafverfahrens. Es ist in Interpretation des Art. 8 der Richt-

46] vgl. VV AufenthG, Rn. 50.2a.1.3

47] Pressemitteilung des BKA zum Bundeslagebild Menschenhandel 2008 vom 28.10.2009, URL: <http://www.bka.de/pressemitteilungen/2009/pm091028.html>.; „Bundeslagebild Menschenhandel 2008 – Pressefreie Kurzfassung –“, BKA, URL: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2008/bundeslagebild_mh_2008.pdf

48] Eine Erlaubnisfiktion würde bedeuten: Bis zur Entscheidung über einen Antrag und Erlass des Bescheides ist der Aufenthalt fiktiv erlaubt, d. h., eine Fiktionsbescheinigung über den fiktiven rechtmäßigen Aufenthalt wird ausgestellt. Das hat für die Betroffenen den Vorteil, dass diese eine Bescheinigung über einen rechtmäßigen Aufenthalt vorlegen können. Ferner gilt der Aufenthalt bei positivem Ausgang rückwirkend ab dem Tag der Beantragung als erlaubt, was sich insbesondere für die Ermittlung und Berechnung von rechtmäßigen Aufenthaltszeiten, z. B. Niederlassungserlaubnis, positiv auswirkt.

linie nach hiesiger Rechtsauffassung nicht zu begrüßen, dass der Aufenthalt gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG ins Ermessen der Behörden gestellt wurde. In Art. 8 Abs. 2 heißt es:

„Unbeschadet der Gründe im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit wird der Aufenthaltstitel nur erteilt, wenn die in Absatz 1 genannten Voraussetzungen erfüllt sind.“

Da die Voraussetzungen in der Richtlinie und dem § 25 Abs. 4a AufenthG deckungsgleich sind, kann nach diesem Wortlaut bei Erfüllung der Voraussetzungen die Erteilung des Titels nur als Anspruchsnorm verstanden werden.⁴⁹ Es wäre auch sachdienlicher für die Betroffenen gewesen, dies so auszulegen, da sie dann verbindlich wüssten, an welche Bedingungen der Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel geknüpft ist.

Problematisch ist neben der ins Ermessen gestellten Erteilung auch das Öffentlichmachen des Opferstatus der Betroffenen, indem aus der Bescheinigung des Aufenthaltsrechts eindeutig die Grundlage hervorgeht. Dieses ist sowohl aus Schutzerwägungen als auch aus dem Recht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 Grundgesetz) unvorteilhaft. Es widerspricht auch den europarechtlichen Opferschutzerwägungen.⁵⁰ Auch der Gesetzgeber führt in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG unter Ziffer 25.4a.0.1 an:

„Im Zuge der Anwendung des § 25 Absatz 4a sowie der damit zusammenhängenden weiteren Regelungen ist daher grundsätzlich immer darauf zu achten, dass Ausländer, die als potenzielle Zeugen anzusehen sind, nicht durch eine Offenlegung dieser Eigenschaft zusätzlichen Gefährdungen oder Stigmatisierungen ausgesetzt werden.“

Der Gesetzgeber lässt jedoch offen, wie die Offenlegung vermieden werden kann. Hier wäre denkbar: Aus Schutzgründen kann beispielsweise als Rechtsgrundlage der erteilten Aufenthaltserlaubnis allein der § 25 AufenthG angeführt werden. Zusätzlich kann ein ergänzender Bescheid beigefügt werden, dem die tatsächliche Rechtsgrundlage (§25 Abs. 4a AufenthG) zu entnehmen ist.⁵¹ Jedenfalls scheint es diesbezüglich ein Problembewusstsein zu geben, denn auch aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage⁵² wird der Klärungsbedarf deutlich:

22. a) *„Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um zusätzlich nach Lösungen zu suchen, damit Frauen nicht durch ihre Ausweispapiere als Betroffene von Menschenhandel zu erkennen sind (siehe Hamburg)?*

Die Frage, inwiefern Frauen durch die Benennung der Rechtsgrundlage des erteilten Aufenthaltstitels besonderen Gefahren ausgesetzt sind, und ob und gegebenenfalls in welcher Weise einem hierdurch begründeten besonderen Schutzbedürfnis Rechnung getragen werden kann, wird zwischen Bund und Ländern derzeit erörtert.“

Problematisch sind ferner aus Sicht der Beratungspraxis die Widerrufsregelungen für den § 25 Abs. 4a AufenthG gemäß § 52 Abs. 5 AufenthG. Wird die Erteilung noch in das Ermessen der Behörde gestellt, so ist der Widerruf als „Soll-Vorschrift“ verfasst. Hierzu hat Tilman Schott⁵³ im Jahr 2007 in einem Aufsatz kritisiert:

„Im Regelfall soll der Aufenthaltstitel widerrufen werden, wenn das Opfer nicht mehr zur Aussage bereit ist oder seine Angaben nach Einschätzung von Staatsanwaltschaft oder Gericht als falsch anzusehen sind. Problematisch ist, dass etwaige Motive des Opfers dafür (zum Beispiel Einschüchterung) nicht berücksichtigt werden.“

49] Die Gewerkschaft der Polizei kritisiert: „Doch mit dem mühsam ausgehandelten und schließlich im Bundestag verabschiedeten Koalitionskompromiss zum Aufenthalts- und Asylrecht hat sich die Bundesregierung im Sommer 2007 für eine so restriktive Auslegung der Richtlinie entschieden, dass einige Experten darin sogar einen Widerspruch zum EU-Recht sehen.“ In „Handeln gegen Menschenhandel – veränderte Bedingungen – aktuelle Herausforderungen“ April 2008.

50] z. B. Schutz der Privatsphäre und Identität der Opfer gemäß Art. 11 der Europaratskonvention

51] Handhabung im Bundesland Hamburg, „Stellungnahmen aus dem Polizeibereich zu Praxisproblemen und -beispielen im Rahmen der Umsetzung des § 6 AsylbLG“, Zusammenfassung der Länderabfrage, 6. April 2009.

52] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage einzelner Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, 16. Wahlperiode, BT-Drs. 16/12839, vom 05.05.2009, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/128/1612839.pdf>

53] Schott 2007:25; Der Verfasser ist Professor an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Lübeck.

In den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften hat der Gesetzgeber nunmehr konkretisiert:

„Nach § 52 Absatz 5 Nummer 3 hat der Ausländer freiwillig wieder Verbindung zu den Personen nach § 25 Absatz 4a Satz 2 Nummer 2 aufgenommen. Ein Kontakt, der nur durch die Täter initiiert und aufrechterhalten wird, zum Beispiel durch Telefonanrufe, ist unerheblich. Bei der Frage, ob eine freiwillige Kontaktaufnahme vorliegt, ist auch zu beachten, ob das Opfer sich aufgrund bestehender Zwänge zu einer Fortsetzung des Kontakts genötigt sieht, oder ob der Täter den Kontakt zum Opfer aufnimmt, insbesondere um eine Einbeziehung des Opfers als Zeuge im Strafverfahren zu behindern.“

Ungeklärt ist jedoch, wie die Betroffenen hier den unfreiwilligen Kontakt beweisen können, da sie in der Regel weder über schriftliche oder anderweitige Belege verfügen.

04.1.3 Problematik des nur vorübergehenden Aufenthaltsrechts

Die Erteilung eines Aufenthaltsrechts nach § 25 Abs. 4a AufenthG ist als vorübergehendes Recht ausgestaltet und dient mit seinem Anwendungszeitraum im Schwerpunkt Strafverfolgungsinteressen.⁵⁴

Damit wird allen Inhaberinnen und Inhabern dieses Aufenthaltstitels von Anfang an die zeitliche Begrenzung verdeutlicht. Es wird ihnen außerdem vermittelt, dass sie Unterstützung nur insofern erfahren, als und solange sie kooperieren, beziehungsweise solange ihre Kooperation benötigt wird.

Auch aus weiteren Gründen ist eine Entscheidung für eine Aussage als Zeugin beziehungsweise Zeuge im Prozess aus verschiedenen Gründen problembehaftet. Denn es kann lange dauern, bis ein derartiges Gerichtsverfahren durchgeführt ist. In diesem Zeitraum müssen die Betroffenen von geringer finanzieller Unterstützung leben (AsylbLG), die nach Berichten der Fachberatungsstellen ihren Bedürfnissen nicht gerecht wird, was unter anderem bei Unterhaltsverpflichtungen für eigene Kinder im Herkunftsland Probleme aufwirft. Es ist jedoch auch möglich, dass ein Verfahren sehr schnell beendet wird. Dies kann beispielsweise aufgrund eines plötzlichen

Geständnisses oder eines Deals zwischen den Verfahrensbeteiligten geschehen. Die betroffenen Personen leben demnach in einem Zustand der permanenten Unsicherheit darüber, über welchen Zeitraum sich der Aufenthalt erstrecken wird.

Aufgrund der in der Praxis üblichen Vorgehensweise der jeweils nur für sechs Monate erteilten Aufenthaltserlaubnis haben die Betroffenen weiterhin kaum die Chance, an Bildungsprogrammen teilzunehmen beziehungsweise eine Anstellung zur eigenen Finanzierung zu finden. In Bezug auf die Fälle, in denen ein längeres Verfahren absehbar ist, könnte sich an dieser Praxis allerdings in Zukunft etwas ändern. Der Gesetzgeber hat in seinen Verwaltungsvorschriften⁵⁵ unter Ziffer 26.1.3. das auszuübende Ermessen konkretisiert, indem er ausführt:

„In begründeten Fällen kann die Ausländerbehörde die Aufenthaltserlaubnis für eine längere Geltungsdauer erteilen. Ein solcher Fall liegt insbesondere dann vor, wenn von vornherein absehbar ist, dass die Notwendigkeit der Anwesenheit des Ausländers als Zeuge aufgrund der Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden und/oder der gerichtlichen Verhandlungen länger als sechs Monate bestehen wird. Zur Realisierung des mit § 25 Absatz 4a verfolgten Zwecks – der Gewinnung von verwertbaren Aussagen der Opfer im Interesse der Strafverfolgung von Menschenhandelsdelikten – ist es in diesen Fällen zweckmäßig, die Aufenthaltserlaubnis von vornherein für einen längeren, im Hinblick auf den Abschluss des Strafverfahrens realistischen Zeitraum zu erteilen. Hierdurch kann ein erheblicher Beitrag zur persönlichen Stabilisierung der Opferzeugen geleistet werden.“

Diese Ausführungen zeigen, dass in vielen Fällen das Ermessen der Behörde auf null reduziert sein dürfte und sie sozusagen verpflichtet ist, den Betroffenen für einen Zeitraum über die sechs Monate hinaus eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Im Einzelfall sollte nach Empfehlung der Verfasserin mit den zuständigen Ermittlungsbehörden der benötigte Aufenthaltszeitraum ermittelt und ein längerer Aufenthaltstitel erteilt werden.

^{54]} So auch die Allg. Verwaltungsvorschriften zum AufenthG, a. a. O., Ziffer 25.4a.4.2.

^{55]} Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum FreizügG/EU vom 27.09.2009, Bundesrat Drucksache 670/09, URL: http://www.bundesrat.de/clin_090/SharedDocs/Drucksachen/2009/0601-700/670-09,tempelated=raw,property=publicationFile.pdf/670-09.pdf

Auch die Problematik, dass unerlaubt eingereiste Ausländerinnen und Ausländer nach einem bundesweiten Verteilersystem den Sammelunterkünften zugewiesen werden, ist durch die Einführung des § 25 Abs. 4a AufenthG nicht grundsätzlich für den Personenkreis unanwendbar geworden, da Rechtsgrundlage hierfür das AsylbLG ist. Jedoch hat der Gesetzgeber in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften die Ermessensausübung, ob eine Sammelunterkunft oder Wohnung zugewiesen wird, hinsichtlich der Betroffenen von Menschenhandel für die Behörden konkretisiert und dazu ausgeführt:

„Ausländische Opfer von Menschenhandel und Personen, bei denen zumindest Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, sollen jedoch grundsätzlich nicht in Sammelunterkünften, sondern an sicheren und ihren Bedürfnissen entsprechenden sonstigen Orten untergebracht werden (vgl. Nummer 15a.1.5.2).

Sowohl ausländische Opfer von Menschenhandel, insbesondere solche, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a haben, als auch Personen, bei denen zumindest Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, die aber ihre Entscheidung über ihre Aussagebereitschaft noch nicht getroffen haben (vgl. § 50 Absatz 2a), sind nicht auf Sammelunterkünfte zu verteilen.“

Mangels Erhebung von Daten und praktischer Erfahrungen im Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ist nicht ermittelbar, inwieweit die zuständigen Behörden diese Verwaltungsvorschrift umsetzen und Betroffene von Menschenhandel nicht mehr in Sammelunterkünften unterbringen. Festzuhalten bleibt aber, dass diese Ausführungen nur bindend für die betreffenden Behörden (verwaltungsinterne Bindung) sind. Einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf eine Schutzwohnung kann hieraus nicht hergeleitet werden. Hier besteht aus Sicht der Autorin Nachbesserungsbedarf.

04.2 Problematiken und Perspektiven eines gesicherten Aufenthaltsrechts nach Abschluss des Strafverfahrens

Spätestens nach der Beendigung des Strafverfahrens stellt sich die Frage über den Verbleib der Betroffenen.

Für den Personenkreis, welcher sich für eine Rückkehr in den Herkunftsstaat entscheidet, müssen in diesem Zusammenhang eine Reihe an notwendigen Unterstützungshandlungen geleistet werden, die ihren Schutz und eine Wiedereingliederung in die dortige Gesellschaft erforderlich machen.

Es wird aber auch viele Betroffene von Menschenhandel geben, die aus den unterschiedlichsten Gründen⁵⁶ nicht in ihr Ursprungsland zurückkehren können oder wollen. Hier stellt sich die Frage nach den möglichen Aufenthaltsrechten in Deutschland.

Gerade für diesen Bereich stellt sich die gängige Praxis des uneinheitlichen Umgangs mit den verschiedenen Optionen nach Auffassung der Verfasserin als verbesserungswürdig dar. Denn für die Betroffenen ist es ein überaus problematischer Zustand, nicht zu wissen, was mit ihnen nach Beendigung des Strafverfahrens geschieht. Sie setzen sich oftmals großen Gefahren aus, ohne über einen zugesicherten Schutz des deutschen Staates zu verfügen. Die Reichweite der in der Praxis von den zuständigen Behörden angewendeten Vorschriften für den (vorübergehenden) Verbleib in Deutschland reicht von der Erteilung der Duldung nach § 60a AufenthG, über die Anwendung von Abschiebeverboten nach § 60 AufenthG oder humanitärer Gründe § 25 Abs. 5 AufenthG sowie der schlichten Beibehaltung des Rechtes nach § 25 Abs. 4a AufenthG.

04.2.1 Duldung – Aussetzung der Abschiebung nach § 60a AufenthG

Die Duldung nach § 60a AufenthG ist als Aussetzung der Vollstreckung der Abschiebung nur ein Institut des Verwaltungsvollstreckungsrechts. Ein geduldeter Aufenthalt bleibt somit ein rechtswidriger, wenn auch strafloser Aufenthalt. Da die Duldung prinzipiell nur für höchstens sechs Monate ausgestellt werden soll, ergeben sich hinreichende Probleme für die Betroffenen. Die vom Gemeinschaftsrecht geforderte Eingliederung in die deutsche Gesellschaft ist kaum möglich, da die Arbeitsaufnahme mit einer Duldung grundsätzlich zunächst nicht erlaubt ist und auch bei Vorliegen einer Arbeitserlaubnis von vielen Arbeitgeberinnen

^{56]} Furcht vor Verfolgung durch die Täterinnen und Täter, Scham, Erkrankung.

und Arbeitgebern nicht ermöglicht wird, da aus der ausgestellten Bescheinigung ersichtlich ist, dass es sich hier nur um einen unsicheren und befristeten Aufenthalt handelt.

Bei Personen, die das Zeugenschutzprogramm durchlaufen haben, oder bei Erkrankung schließt sich eine Duldungserteilung nach Beendigung des Strafverfahrens aus Sicht der Autorin aus, denn ihr Ausreisehindernis ist in der Regel als längerfristig anzusehen. Mit der Einführung des AufenthG sollte gerade den in der Vergangenheit kritisierten sogenannten Kettenduldungen ein Ende bereitet werden⁵⁷. Wird nunmehr dem hier infrage stehenden Personenkreis eine Duldung erteilt, die immer wieder verlängert werden muss, weil Gefahren oder Erkrankungen fortbestehen, so wäre eine neue Gruppe von Kettenduldungen betroffen. Dies wird der Zielsetzung, im Umgang mit Opfern von Menschenhandel, insbesondere der Zielsetzung, ihre Menschenwürde zu achten und ihre Opferrechte zu stärken, nicht gerecht und ist daher nach hiesiger Auffassung abzulehnen. Eine Verfestigung des Aufenthaltsrechts aus dieser Position soll nach 18 Monaten erfolgen. Voraussetzung neben der zeitlichen Vorgabe ist jedoch, dass die Ausländerin beziehungsweise der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Auch darf die Person keine falschen Angaben gegenüber der Ausländerbehörde gemacht haben oder über ihre/seine Identität beziehungsweise Staatsangehörigkeit getäuscht haben. Dazu muss sie oder er zumutbare Anforderungen zur Beseitigung des Ausreisehindernisses erfüllt haben. Es wird bereits aus der Aufzählung der Voraussetzungen für die Erlangung eines Aufenthaltstitels aus der Duldung heraus deutlich, dass erhebliche Voraussetzungen zu erfüllen sind.

Ein weiteres Argument gegen die Erteilung einer Duldung ist, dass es schwer vermittelbar ist, wenn Personen, die während des Strafverfahrens über einen Aufenthaltstitel verfügt haben, nunmehr nach Abschluss desselbigen nur eine Duldung erhalten, auch wenn die Behörde der Auffassung ist, dass es rechtliche oder tatsächliche Hindernisse für die Durchsetzung der Ausreisepflicht gibt.

57] Storr, „Kommentar zum Zuwanderungsrecht“, 2. Aufl., § 25, Rn. 38 mit dem Hinweis, dass die Verminderung der sog. Kettenduldungen in der Praxis bislang nicht zu erkennen ist.

04.2.2 Verlängerung des Aufenthaltes nach § 25 Abs. 4a AufenthG

Für den Fall, dass Gründe vorliegen, die den weiteren Verbleib der Personen in der Bundesrepublik erforderlich machen, sollte es nach hiesiger Meinung vermieden werden, ihnen einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG zu erteilen beziehungsweise den vorhandenen zu verlängern. Neben den oben bereits beschriebenen Nachteilen dieses Status ist er darüber hinaus nur als vorübergehende Maßnahme gedacht. Mit ihm kann keine Integration beziehungsweise Neuorientierung und insbesondere keine Aufenthaltsverfestigung stattfinden.

Einzige Anwendbarkeit ergibt sich in den Fällen, in denen die Personen nach Beendigung des Strafverfahrens freiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen und noch Zeit für die Vorbereitung der Rückkehr benötigen (zum Beispiel Abschluss einer Heilbehandlung, Ausbildung etc.). In solchen Fällen ist es rechtlich angemessen, ihnen den weiteren vorübergehenden Aufenthalt gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG zu erlauben, anstatt sie in dieser Phase nur gemäß § 60a AufenthG zu dulden.

04.2.3 Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG wegen Abschiebeschutz nach § 60 Abs. 1 AufenthG beziehungsweise Abs. 7 AufenthG

In Fällen, in denen ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 AufenthG vorliegt, kann den Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG erteilt werden. Ein Asylantrag auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gemäß § 60 Abs. 1 AufenthG muss von den Betroffenen direkt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt werden. Nach § 60 Abs. 1 AufenthG darf ein Ausländer in Anwendung der Genfer Konvention nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe bedroht ist.⁵⁸ Die Verfolgung muss gem. § 60 Abs. 1 Satz

58] Die anderen Voraussetzungen gemäß § 60 Abs.1 S.1 AufenthG (Verfolgung aufgrund Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischer Überzeugung) kommen für den Personenkreis nicht in Betracht. Wenn die Betroffenen gegen die Menschenhändler aussagen, dann werden sie aufgrund dieser Zeugen- und Zeuginenaussage verfolgt werden. Ihre Verfolgung knüpft also an eine Handlung und nicht an ein personenbezogenes Kriterium an. Einzig kommt also die hier diskutierte Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe in Betracht.

4 AufenthG nicht nur vom Staat, sondern kann auch von nicht staatlichen Akteuren ausgehen, sofern staatliche oder staatsähnliche Akteure einschließlich internationaler Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor der landesweit drohenden Verfolgung zu bieten. Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft, was aber bei der Zielgruppe der von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung Betroffenen nicht der Fall sein dürfte und somit hier nicht näher besprochen werden soll.

In der Praxis kann deshalb Abschiebeschutz grundsätzlich nur gemäß § 60 Abs. 7 AufenthG gewährt werden. Dabei sind ausschließlich solche Gefahren relevant, die der Antragstellerin oder dem Antragsteller im Zielland der Abschiebung drohen.⁵⁹ Schutz wird insbesondere bei unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und anderen erheblichen konkreten Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit gewährt. Der Abschiebeschutz muss bei der zuständigen Ausländerbehörde geltend gemacht werden, die jedoch gemäß § 72 Abs. 2 AufenthG das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vor einer Entscheidung zu beteiligen hat. Die Betroffenen dürften oftmals Schwierigkeiten haben, ihre Gefährdung und den mangelnden staatlichen Schutz hinreichend darzulegen. Während die beteiligten Fachbehörden wie Polizei und Staatsanwaltschaft noch bei der Entscheidung über eine Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltes nach § 25 Abs. 4a AufenthG gemäß § 72 Abs. 6 AufenthG zu beteiligen sind, entfällt diese Voraussetzung bei der Entscheidung über die Gewährung von Abschiebeschutz.

Hier muss angemerkt werden: Das Bundesamt verfügt zwar in der Regel über fundierte Kenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in den Herkunftsländern. Es hat mangels praktischer Erfahrung nach Einschätzung der Autorin in seinen üblicherweise behandelten Fällen jedoch nicht das erforderliche Spezialwissen im Bereich der Organisierten Kriminalität, wie es die Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften

haben. So hat beispielsweise eine Beratungsstelle berichtet, dass der aufgrund einer Gefährdungsanalyse des LKA gestellte Abschiebeschutzantrag einer Person am Votum des BAMF gescheitert sei.⁶⁰ Das zeigt die Problematik auf, auch wenn es rechtlich gar nicht dazu hätte kommen müssen. Denn § 72 AufenthG schreibt der Ausländerbehörde zwar Beteiligungserfordernisse vor, welche jedoch nicht bindend sind⁶¹. Die zuständige Ausländerbehörde hätte ohne rechtliches Fehlverhalten dem Votum des LKA als fachlich nächststehende Behörde folgen können.

04.2.4 Aufenthalt aus humanitären Gründen § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG

Der § 25 Abs. 5 S.1 AufenthG ist eingeführt worden, um für ausreisepflichtige Personen, die an der Ausreise gehindert sind, sogenannte Ketenduldungen abzuschaffen. Personen, die auf nicht absehbare Zeit an der Ausreise gehindert sind, sollte die Möglichkeit eröffnet werden, umgehend eine Aufenthaltserlaubnis zu erlangen.

Nach § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG kann einer vollziehbar ausreisepflichtigen Person eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall des Ausreisehindernisses in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Rechtliche Abschiebungs Hindernisse können fehlende Einreisepapiere oder inlandsbezogene Ausreisehindernisse⁶² sein.⁶³ Tatsächliche Ausreisehindernisse können vorliegen, wenn dauerhaft keine Verkehrsanbindung besteht, bei unverschuldet fortdauernder Passlosigkeit und dauernder Reiseunfähigkeit oder Staatenlosigkeit.

60] Popova 2007:25.

61] Auch die BAMF gibt auf ihrer Website zur Bindungswirkung des § 72 Abs. 2 AufenthG die Auskunft: „Allerdings ist die Ausländerbehörde nicht an die Stellungnahme des Bundesamtes gebunden“, URL: [http://www.bamf.de/clin_180/nn_441806/sid_96EB14F959E0E30D0229714C02FA21E/DE/Asyl/Asylverfahren/72AufenthG/beteiligung-bamf-gemaes-_C2_A772-aufenthg.html?__nnn=true](http://www.bamf.de/clin/_180/nn_441806/sid_96EB14F959E0E30D0229714C02FA21E/DE/Asyl/Asylverfahren/72AufenthG/beteiligung-bamf-gemaes-_C2_A772-aufenthg.html?__nnn=true)

62] Zielstaatsbezogene Ausreisehindernisse, wie z. B. die Gefährdung durch den Täterkreis im Herkunftsland, sind ausschließlich bei § 25 Abs. 3 AufenthG zu berücksichtigen. So heißt es im BMI-Evaluierungsbericht auf S.73: „Vonseiten der Länder und des Bundesministeriums des Innern wird vertreten, dass die Vorschrift des § 25 Abs. 3 AufenthG abschließend die Ausreisehindernisse regelt, die mit zielstaatsbezogenen Umständen begründet werden.“

63] Aufgrund Erkrankung, bevorstehender Operation, Erwartung eines Kindes, unmittelbar bevorstehender Ehe mit einem Deutschen.

59] sogenannte zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote.

Aus Sicht der Fachberatungsstellen kann die Ausgestaltung der Norm als Ermessensvorschrift („Kann“-Vorschrift) zu Problemen führen. Die Frage, ob den Betroffenen die Rückkehr aus Gefährdungs- oder gesundheitlichen Gründen nicht zumutbar ist, stellen Probleme der Darstellungslast dar, die bei den Betroffenen liegt. Da das Beteiligungserfordernis der Staatsanwaltschaft nur auf die Erteilung, die Verlängerung und den Widerruf des Aufenthaltes nach § 25 Abs. 4a AufenthG beschränkt ist (vgl. § 72 Abs. 6 AufenthG), ist es fraglich, ob die für die Gewährung eines Aufenthaltes nach § 25 Abs. 5 S.1 AufenthG zuständige Ausländerbehörde die Gefährdungsprognose für die Betroffenen richtig einschätzen kann. Es ist ihr überlassen, ob sie sich hier Rat bei der Polizei oder Staatsanwaltschaft holt oder deren Einschätzungsbericht, sofern vorhanden, folgt. Verpflichtet ist sie dazu nicht. Dies birgt Unsicherheiten für die Betroffenen.

Die Vorschrift des Abs. 5 hat nur subsidiären Charakter und ist in Literatur und Rechtsprechung „*die am stärksten umstrittene Vorschrift*“.⁶⁴ Dieses Fazit wurde auch im BMI-Evaluierungsbericht⁶⁵ gezogen. Dort ist auf Seite 72 des Berichtes zu lesen:

„§ 25 Abs. 5 AufenthG ist die im humanitären Bereich am stärksten umstrittene Vorschrift. Dies haben sowohl die Länderumfrage als auch der Praktiker-Erfahrungsaustausch bestätigt. Einigkeit besteht noch insoweit, dass mit der Regelung des § 25 Abs. 5 AufenthG die Praxis der Kettenduldungen nicht abgeschafft wurde.“

Bereits die Beispiele verdeutlichen, dass die der Ausreise entgegenstehenden Gründe in Fällen von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft in der Regel anders ausgestaltet sind und von daher nicht ganz unter die Systematik dieser Vorschrift passen. Ferner ist nach hiesiger Auffassung äußerst problematisch, dass ein Familiennachzug bei dieser Norm nicht gewährt wird, vgl. § 29 Abs. 3 S.3 AufenthG.

64] Storr, in „Kommentar zum Zuwanderungsrecht“, 2. Auflage, § 25, Rn.24.

65] „Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) Juli 2006“ verfasst vom Bundesministerium des Innern, URL: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151396/publicationFile/14874/evaluierungsbericht_zum_zuwanderungsgesetz.pdf

05 Ausblick

Die nach Meinung der Autorin bestehenden Regelungslücken und die unterschiedliche Anwendung der Rechtsvorschriften machen eines deutlich: Es ist für die Effektivität der Bekämpfung des Menschenhandels erforderlich, dass bundeseinheitlich Harmonisierung in die Rechtspraxis gelangt. Es hat sich gezeigt, dass sowohl die beteiligten Ermittlungsbehörden als auch die rechtsberatenden Berufe, die Fachstellen und letztendlich auch die Betroffenen verunsichert sind.

Es ist jedoch notwendig, dass die Fachstellen und die betreuenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte Klarheit darüber haben, welche Informationen sie verbindlich vermitteln können. Dies ist insbesondere auch für die Ermittlungsbehörden zwingend notwendig. Ihr Vertrauensverlust ist nicht zu unterschätzen, sollte der von ihnen den Betroffenen anfangs in Aussicht gestellte oder sogar zugesicherte Schutz im Endeffekt doch nicht gewährt werden können.

Im folgenden, abschließenden Kapitel soll vor dem Hintergrund der beschriebenen Sachlage und den damit einhergehenden Problematiken über Lösungen nachgedacht werden, beginnend mit aktuellen Entwicklungen und Fortschritten zum Thema Aufenthalt.

05.1 Fortschritte im Europarecht – Stärkung der Position von Betroffenen von Menschenhandel

Ausgehend vom Palermo-Zusatzprotokoll⁶⁶ zur Konvention der Vereinten Nationen, „United Nations Convention against Transnational Organized Crime“ vom 02.11.2000⁶⁷, welche am 12. Dezember 2000 von Deutschland unterzeichnet worden und seit der Ratifizierung am 14. Juni 2006 in Kraft getreten ist, folgten verschiedene Papiere und Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene. Im Folgenden soll kurz die Entwicklung bezüglich des Opferschutzes im Hinblick auf die Aufenthaltsrechte dargestellt werden.

66] „Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität“ vom 02.11.2000, URL: <http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-0ebgbl.pdf>

67] United Nations, General Assembly, UN Doc. A/55/383.

Erstmals wurde im Palermo-Protokoll auch der Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung verurteilt und die Opferrechte dieser Gruppe gestärkt. So wird in Art. 7 über die Rechtsstellung der Opfer des Menschenhandels in den Aufnahmestaaten ausgeführt:

- (1) „Zusätzlich zu den Maßnahmen nach Artikel 6 erwägt jeder Vertragsstaat, gesetzgeberische oder andere geeignete Maßnahmen zu treffen, die es den Opfern des Menschenhandels gestatten, in geeigneten Fällen vorübergehend oder auf Dauer [Hervorhebung durch die Verfasserin] in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben.
- (2) Bei der Anwendung des Absatzes 1 berücksichtigt jeder Vertragsstaat in angemessener Weise humanitäre und persönliche Faktoren.“

Festzustellen ist somit, dass im Palermo-Protokoll neben dem vorübergehenden auch ein Daueraufenthaltsrecht festgeschrieben worden ist.

In der sogenannten Opferschutzrichtlinie (2004/81/EG) des Rates der EU⁶⁸ schreibt diese in ihren vorangestellten Gründen allerdings eher restriktiv unter Ziffer 10:

„Es ist daher notwendig, die Kriterien für die Erteilung eines Aufenthaltstitels, die Aufenthaltsbedingungen sowie die Voraussetzungen für die Nichtverlängerung beziehungsweise den Entzug des Aufenthaltstitels festzulegen. Das Aufenthaltsrecht im Sinne dieser Richtlinie ist an Bedingungen geknüpft und als vorläufig zu betrachten.“

Die Opferschutzrichtlinie hat damit Art. 7 des Palermo-Protokolls nach Einschätzung der Verfasserin unzulässig eingeschränkt.

In der Europaratskonvention⁶⁹ zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005⁷⁰ heißt es unter Artikel 14 Abs.1 wiederum positiv:

„Jede Partei erteilt dem Opfer in einem der beiden folgenden Fälle einen verlängerbaren Aufenthaltstitel:

- a.) wenn die zuständige Behörde der Auffassung ist, dass der Verbleib des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation erforderlich ist,
- b.) wenn die zuständige Behörde der Auffassung ist, dass der Verbleib des Opfers für eine Zusammenarbeit mit den für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren zuständigen Behörden erforderlich ist.“

Damit wurde in der Europaratskonvention erstmalig ein Aufenthaltsrecht unabhängig von der Eigenschaft als Zeugin beziehungsweise Zeuge in einem Strafverfahren festgeschrieben und die subjektiven Bedürfnisse der Betroffenen in den Mittelpunkt gestellt. § 25 Abs. 4a AufenthG dürfte dieser Regelung des Übereinkommens widersprechen. Denn nach Art. 14 sind die Staaten in mindestens einem von zwei Fällen grundsätzlich dazu verpflichtet, einen verlängerbaren Aufenthaltstitel zu erteilen, die bloße Möglichkeit („kann“) reicht dazu nicht aus.⁷¹

Die Europaratskonvention ist von der Bundesrepublik am 17.11.2005 unterzeichnet worden, sie ist jedoch bis heute (Stand 14.05.2010) nicht ratifiziert^{72,73}, was bereits vom Europäischen Parlament „angemahnt“ worden ist.⁷⁴ Die Ratifizierung ist aktuell für Herbst 2010 angekündigt.

Bezogen auf das Aufenthaltsrecht der Betroffenen ist bereits in dem von Deutschland ratifizierten Palermo-Protokoll angeregt worden, neben den Maßnahmen zum vorübergehenden Aufenthaltsrecht auch über Maßnahmen zum Daueraufenthaltsrecht zu entscheiden. Diese

71] Planitzer 2007: 111.

72] Informationen über den Unterzeichnungs- und Ratifizierungsstand hinsichtlich der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel SEV-Nr. 197, abgerufen am 14.05.2010, URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=8&DF=14/05/2010&CL=GER>

73] Ratifiziert haben bisher: Albanien, Armenien, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Frankreich, Georgien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, Moldau, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Vereinigtes Königreich, Zypern, Auflistung durch die EU, Stand 14.05.2010, URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=8&DF=14/05/2010&CL=GER>

74] „Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2010 zur Verhütung des Menschenhandels“ Ziffer 2: „... fordert diejenigen Mitgliedsstaaten, die dies noch nicht getan haben, auf, das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2005 zu ratifizieren und umzusetzen.“ URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0030&language=DE>

68] Zu finden unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.09_Menschenhandel/C.9.05.I_261-19-de.pdf

69] Ausführlich zur Struktur der Einrichtungen der EU und der Rolle der zwischenstaatlichen Organisation des Europarates: E-Book des BKA zu „Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung“ S.25 ff., ebenda.

70] Zu finden unter: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/EuroparatskonventionMH.pdf>

Anregung wurde allerdings in der Folge von den Regelungen in der Richtlinie 2004/81/EG beschränkt, da diese ausdrücklich festschreibt, dass sie nur einen vorübergehenden Aufenthalt regelt. Damit ist jedoch die Intention der VN-Konvention nicht aufgehoben, und in der Europaratskonvention wurde folgerichtig auch nachgebessert. Diese spricht von einem verlängerbaren Aufenthaltstitel und unterlässt explizit den Hinweis auf einen nur vorübergehenden Aufenthaltstitel, was damit Spielraum für Ansprüche auf ein Daueraufenthaltsrecht lässt.

In der jüngsten Entwicklung sieht der Vorschlag für eine neue EU-Richtlinie Menschenhandel⁷⁵ vor:

„3.1.4. Schutz der Opfer bei Strafverfahren

- *Besondere Behandlung zur Verhinderung sekundärer Viktimisierung*
- *Schutz auf der Grundlage einer Risikoabschätzung*
- *Zugang zu Rechtsberatung und rechtlicher Vertretung, auch zum Zweck der Beantragung einer Entschädigung*

Als Gründe werden benannt:

„(10) Während die Richtlinie 2004/81/EG [...] die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige [...] vorsieht, [...] legt diese Richtlinie spezifische Schutzmaßnahmen für die Opfer von Menschenhandel fest. Diese Richtlinie geht daher nicht auf die Bedingungen für ihren Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten ein.

Art 10

Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels

3. Jeder Mitgliedsstaat stellt sicher, dass die Unterstützung und Betreuung eines Opfers nicht von dessen Bereitschaft, als Zeuge auszusagen, abhängig gemacht wird.“

Damit wird nach Einschätzung der Verfasserin bedauerlicherweise deutlich, dass auch die neue Richtlinie den in der Opferschutzrichtlinie

grundsätzlich nur vorübergehenden Charakter eines Aufenthaltstitels nicht aufheben soll. Das Europäische Parlament und der Europarat haben es versäumt, die Vorschläge aus dem Entschließungsantrag⁷⁶ in den Richtlinienvorschlag umfänglich einzubringen. Insbesondere wurde mit dem Hinweis, dass keinerlei Bezug zum Aufenthaltsrecht in den Mitgliedstaaten erfolgen soll, folgende Forderung nicht gebührend umgesetzt:

„... Maßnahmen gegen Menschenhandel auf der Grundlage eines ganzheitlichen Ansatzes zu entwickeln, der die Menschenrechte in den Mittelpunkt stellt und auf die Bekämpfung des Menschenhandels, seine Verhütung und Opferschutz gerichtet ist.“⁷⁷

Es wird aus Sicht der Autorin aber auch deutlich, dass mit der Umsetzungspflicht der Richtlinie, sofern sie verabschiedet wird, es in der Bundesrepublik nicht mehr angemessen sein wird, den Opfern von Menschenhandel eine Duldung zu erteilen. Selbst im Rahmen der Bedenkzeit wird dieses unangebracht sein, weil den Duldungsinhaberinnen und -inhabern nicht der mit der Richtlinie beabsichtigte Opferschutz, insbesondere die medizinische Versorgung, zukommen kann.

Auch die Gewährung einer kooperationsunabhängigen Unterstützung wurde zwar bereits in der sogenannten Europaratskonvention (Art.12 Abs. 6) normiert, war mangels bisheriger Ratifizierung jedoch nicht bindend für die Bundesrepublik. Dieses würde sich mit der zu erwartenden Einführung des Richtlinienvorschlages ändern, sofern die kooperationsunabhängige Unterstützung der Betroffenen im weiteren Verfahrensverlauf bestehen bleibt.

Es ist nach Auffassung der Autorin bedauerlich, dass die Rahmenbedingungen für ein Daueraufenthaltsrecht mit diesem Richtlinienvorschlag nicht auf EU-Ebene festgesetzt werden, jedoch haben die Verbesserungen der Opferschutzrechte in Art. 10 des Vorschlags positive Auswirkungen auf den aufenthaltsrechtlichen Status. Werden die Betroffenen ohne Anknüpfung an ihre Kooperationsbereitschaft besser betreut, erhalten sie Unterstützung, insbeson-

75] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, Brüssel, 29.03.2010.

76] Entschließungsantrag des Europäischen Parlamentes zur Verhütung des Menschenhandels vom 10.02.2010, abgerufen am 15.03.2010, URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0030&language=DE>

77] unter Punkt 1 Allgemeines, erster Spiegelstrich.

dere umfassendere medizinische und therapeutische, vom ersten Moment an. So lassen sich Gefährdungen oder Abschiebeverbote aufgrund Erkrankungen – insbesondere psychische – in der Praxis frühzeitig erkennen und aufenthaltsrechtliche Schlussfolgerungen über einen befristeten Aufenthalt hinaus ziehen.

05.2 Notwendige Schritte im Kampf gegen Menschenhandel – Stärkung der aufenthaltsrechtlichen Perspektive

Basierend auf den Erwägungen im Palermo-Protokoll und dem europarechtlichen Fortschreiten der ganzheitlichen Betrachtung der Bekämpfung des Menschenhandels muss aus Sicht der Autorin im nationalen Recht der Bundesrepublik auch der auf Dauer angelegte Aufenthaltstitel mehr in den Mittelpunkt gestellt werden. Hierzu werden im Folgenden Vorschläge und Empfehlungen entwickelt.

Die bisherige Praxis mit ihren einhergehenden Unsicherheiten erfüllt die von der Konvention auch ausdrücklich formulierte längerfristige aufenthaltsrechtliche Perspektive nicht.

05.2.1 Notwendigkeit von Datenerhebungen

Zu Beginn soll jedoch noch ein wichtiger Hinweis zur Erhebung von Daten erfolgen. Grundsätzlich ist für die Beantwortung der diskutierten Fragen aus Sicht der Verfasserin erforderlich, dass eine bundeseinheitliche Erhebung der Daten über die ausgestellten Aufenthaltstitel vorgenommen wird. Nur wenn bekannt ist, wie die gängige Praxis aussieht, können eine ausführliche und fundierte Bewertung vorgenommen und Nachbesserungen praxisbezogen angestrebt werden. Doch daran fehlt es in der Bundesrepublik bisher.

Es gibt zu dieser Entwicklung auch Tendenzen in der Politik. So haben beispielsweise die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen in einem Dringlichkeitsantrag⁷⁸ an die Bremische Bürgerschaft diese aufgefordert:

1. „Der Senat wird aufgefordert, zu prüfen, welchen aufenthaltsrechtlichen Status Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution

on sowohl aus EU-Mitgliedsstaaten als auch aus Nicht-EU-Staaten, die sich im Land Bremen aufhalten, haben beziehungsweise erlangen können.

2. [...]
3. Der Senat wird gebeten, über den Bundesrat eine einheitliche Rechtslage und Praxis in der Bundesrepublik zu initiieren.“

Insbesondere sind keine Daten vorhanden, inwieweit die Konkretisierungen in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG befolgt und umgesetzt werden. Es wird empfohlen, eine Mindesterhebung bezüglich folgender Sachverhaltspunkte durchzuführen:

- Länge der gewährten Bedenkzeit
- Art und Dauer des erteilten Aufenthaltstitels vor, während und nach dem Strafverfahren
- Aufenthaltsrechtlicher Umgang mit Opfern, die sich gegen eine Kooperation entscheiden
- Aufenthaltsrechtlicher Umgang mit Opfern, bei denen es nicht zur Anklageerhebung gemäß § 233 StGB kommt
- Anzahl der Widerrufe inklusive Widerrufsgründe
- Anzahl der Aufenthaltsbeendigungen
- Anzahl der Abschiebungen

05.2.2 Vorhandenes rechtliches Instrumentarium

Die im Verlauf der Arbeit ausgearbeiteten Bedenken hinsichtlich des Umgangs mit Betroffenen von Menschenhandel bezüglich des Aufenthalts in Deutschland könnten nach Auffassung der Verfasserin zum größten Teil bereits mit den vorhandenen rechtlichen Instrumentarien überwunden werden. In der Folge soll dies an Beispielen erläutert werden. Dabei beziehen sich die Kapitel 5.2.2.1 bis 5.2.2.3 ausschließlich auf Drittstaatsangehörige. Unter Kapitel 5.2.2.4 wird noch einmal gesondert auf EU-Angehörige aus den neuen Beitrittsstaaten eingegangen.

05.2.2.1 In der Bedenkzeit

Bereits die Bedenkzeit sollte den Opfern einen legalen Aufenthalt ermöglichen. Hierbei ist ein mindestens dreimonatiger legaler Aufenthalt für die Erholungs- und Bedenkzeit in Form einer Erlaubnisfiktion gemäß §§ 25 Abs. 4a, 25 Abs.1 in Verbindung mit § 81 Abs. 4 AufenthG zu empfehlen.

78] Dringlichkeitsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen vom 23. Februar 2010, Drs. 17/1181, „Die Lebenssituation der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution verbessern“ – unbeantwortet bis zum Abruf am 13.07.2010, URL: http://www.bremische-buergerschaft.de/drucksachen/236/5706_1.pdf

Grundsätzlich knüpft die Erlaubnisfiktion des § 81 Abs. 4 AufenthG an einen rechtmäßigen Voraufenthalt beziehungsweise eine legale Einreise an.

In Fällen, in denen die Personen über ein noch gültiges Visum verfügen, kann ihnen, wenn sie vor deren Ablauf als Zeuginnen und Zeugen in Betracht kommen, eine Erlaubnisfiktion gemäß § 81 Abs. 4, Abs. 5 AufenthG⁷⁹ ausgestellt werden.

In den Fällen des illegalen Aufenthaltes sieht das Gesetz generell keine Möglichkeit der Erlaubnisfiktion vor. Es muss jedoch Folgendes berücksichtigt werden. Bei Betroffenen des Menschenhandels ist der Aufenthaltstitel gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG nicht mehr an den rechtmäßigen Voraufenthalt geknüpft, sondern erfasst auch illegal eingereiste und damit der vollziehbaren Ausreisepflicht unterliegende Personen. Wenn der Gesetzgeber für die Erteilung eines Aufenthaltstitels bereits auf einen rechtmäßigen Voraufenthalt verzichtet hat, dann sollte dieser Umstand auch nicht der rechtlich geringeren Wirkung der Erlaubnisfiktion entgegenstehen. Auch in den Fällen des unrechtmäßigen Voraufenthaltes könnte demnach nach Beurteilung der Verfasserin die Erlaubnisfiktion erteilt werden.

05.2.2.2 Während des Strafverfahrens

Während des Strafverfahrens ist grundsätzlich kein Fall denkbar, der eine Erteilung einer Duldung rechtfertigen würde. Denn in dem Moment, wo sich Personen – unabhängig ob sie aus den neuen Beitrittsländern oder aus Drittländern kommen – als Zeuginnen und Zeugen zur Verfügung stellen, haben sie einen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG oder § 2 Abs. 2 Nr.1 FreizügG/EU. Ein Rückgriff auf die Erteilung einer Duldung und somit auf einen unrechtmäßigen Aufenthalt ist weder für Drittstaatsangehörige und erst recht nicht für Neu-EU-Bürgerinnen und -Bürger gesetzeskonform.

Eine gesetzliche Lücke besteht jedoch für die Opfer von Begleitkriminalität, da § 25 Abs. 4a AufenthG keinen Aufenthaltstitel für eingeschleuste Drittstaatsangehörige vorsieht, wie dieser in der EU-Richtlinie – allerdings nur fakultativ – angegeben ist. Damit entsteht eine gesetzliche Lücke für Opferzeuginnen und -zeugen in Straf-

verfahren, in denen zum Beispiel wegen mangelhafter und schwieriger Beweisführung der Menschenhandelsvorsatz nicht nachgewiesen werden kann und daher gegen die Täterinnen und Täter des Menschenhandels nur Tatbestände wie Einschleusen von Ausländern verhandelt werden.⁸⁰

Es wäre sachdienlich, wenn Mindeststandards festgelegt würden, bei denen das Ermessen auf Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG auf null reduziert ist, beziehungsweise wenn die Auffassung vertreten würde, dass – insofern die drei Voraussetzungen der Norm erfüllt sind⁸¹ – die Opfer einen Anspruch auf die Erteilung des Aufenthaltstitels haben.

Denn die Festlegung von verlässlichen Mindeststandards hat eine grundsätzliche Bedeutung für die verbindliche Information Betroffener. Ohne diese Mindeststandards ist eine umfassende – unter anderem – rechtliche Beratung durch alle damit Befassten über die Rechte der Opfer nicht möglich.

In Anlehnung an die Fachanweisung aus dem Bundesland Hamburg⁸² sollten in Zusammenarbeit der Strafermittlungsbehörden mit den zuständigen Ausländerbehörden in den Fällen, in denen absehbar ist, dass die Betroffenen für einen längeren Zeitraum in dem Straf(ermittlungs-)verfahren benötigt werden, eine längere, mindestens ein Jahr währende Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Schließlich sollte beachtet werden, dass im Fall der bereits frühzeitig erstellten Gefährdungsprognose durch die Ermittlungsbehörden auch frühzeitig ein langfristiger Aufenthaltstitel beantragt wird. Dies hat mehrere Vorteile: Sicherheit für die Opfer des Menschenhandels über ihren auch zukünftigen Verbleib in der Bundesrepublik. Daneben sehen die längerfristigen Aufenthaltstitel eine bessere Alimentierung nach dem SGB II [*siehe L1 WP 2.3.2*] sowie optimalere Teilhaberechte vor (Bildung,

80] Schott 2008: 156ff.

81] Siehe Kapitel 4.1.

82] Weisung an das Einwohner-Zentralamt über „Aufenthaltsrechtliche Maßnahmen bei Opfern von Menschenhandel und bei gefährdeten Zeugen – Neufassung“ vom 24.09.2007, Az. A 261/254.00-12/5. Dort heißt es unter Punkt B Nr. 1.: „Die Aufenthaltserlaubnis ist nach § 26 Abs.1 Satz 3 jeweils für sechs Monate zu erteilen und zu verlängern, in begründeten Fällen ist auch eine längere Geltungsdauer zulässig, insbesondere wenn bereits absehbar ist, dass die Betroffenen als Zeugen/-innen für einen längeren Zeitraum in dem Straf(ermittlungs-)verfahren benötigt werden und aussagen wollen“ (unveröffentlicht).

79] Vgl. Albrecht, § 81, Rn. 10, in „Kommentar zum Zuwanderungsrecht, 2. Aufl.

Medizin etc.). In Fällen, in denen von Anfang an klar ist, dass die betreffende Person nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren kann, sollte für die Beantragung eines langfristigen Aufenthaltsrechtes nicht bis zum Ende des Strafverfahrens abgewartet werden, um so eine möglichst frühzeitige Integration zu fördern.

05.2.2.3 Aufenthaltsrechtliche Perspektive

Es ist nach Rechtsauffassung der Autorin aufgrund des prinzipiell anderen Sachzusammenhangs als in Asylverfahren nicht förderlich, den langfristigen Aufenthalt über die Regelungen des Asylrechts beziehungsweise der Abschiebeverbote zu klären, wie es bisher in der Praxis geschieht. Das Asylrecht hat eine ganz eigene, von den Fragestellungen für die Betroffenen von Menschenhandel unabhängige Systematik. Die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung sind jedoch nicht geflüchtet. Ihre Motivation ist eine grundsätzlich andere. Die strengen Maßstäbe bezüglich der Gefährdungswahrscheinlichkeit und der inländischen Fluchtalternative lassen sich im Bereich der Organisierten Kriminalität nicht ohne Weiteres übertragen.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verfügt nach Kenntnisstand der Autorin derzeit weiterhin weder über fundierte Erkenntnisse noch über ausreichende Erfahrungen mit der Lebenssituation der Betroffenen.

Auch muss die unterschiedliche Rolle der Bundesrepublik Deutschland beachtet werden. Im Asylrechtsbereich gewährt die Bundesrepublik Personen, die vor Gefahren in einem anderen Staat nach Deutschland flüchten, Schutz. Die Bundesrepublik Deutschland hat somit mit der Verfolgung dieser Personen direkt nichts zu tun. Im Bereich der Gefährdung von Betroffenen von Menschenhandel gerät der Staat jedoch quasi in der Rolle der Drittstaaten, wo es dem Staat nicht gelingt, die Opfer vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, da diese innerstaatlich stattfinden. Bereits aus sich diametral gegenüberstehenden Unterschieden ist es ersichtlich, dass beiden Phänomenen nicht mit dem gleichen Instrumentarium beigegeben werden kann.

Es ist demzufolge auf Bundesebene aus Sicht der Verfasserin erforderlich, für die Betroffenen von Menschenhandel eigene, von der Systematik des Asylrechts und der Abschiebeverbote unabhängige Mindeststandards für ein langfristiges Aufenthaltsrecht festzulegen [siehe

Kapitel 5.2.2]. Bis dahin sollten Verfahrensabläufe definiert werden, hier insbesondere, dass die zuständigen Ermittlungsbehörden als die den Betroffenen nächststehenden Behörden, eine verbindliche Gefährdungsanalyse erstellen, an welche die Ausländerbehörde und auch das Bundesamt – solange das Beteiligungserfordernis in § 72 Abs. 2 AufenthG bestehen bleibt – gebunden sind⁸³. Ausreichend wäre vorerst auch, die zuständigen Ausländerbehörden darin zu schulen, dass das Beteiligungserfordernis keine Bindung an die Entscheidung des Bundesamtes beinhaltet.

05.2.2.4 Hinsichtlich der Neu-EU-Bürgerinnen und -Bürger

Wie bereits ausführlich beschrieben [siehe Kapitel 3], sollten die Behörden nach hiesiger Auffassung das ihnen zustehende Ermessen großzügig zugunsten der Betroffenen ausüben.

Das heißt konkret:

- Bezüglich der ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse wird für die Betroffenen grundsätzlich davon ausgegangen, dass die Betroffenen über diese die Arbeitnehmereigenschaft erwerben.
- Sollte dieses Arbeitsverhältnis bereits seit einem Jahr bestehen, so wird unabhängig von der Kooperationsbereitschaft trotz Arbeitsverlusts das Fortbestehen der Arbeitnehmereigenschaft festgestellt.
- Bei vorzeitiger Beendigung werden die Ausnahmetatbestände des Verlusts des Arbeitsplatzes aufgrund Erkrankung beziehungsweise Unfreiwilligkeit großzügig angewendet und Restriktivität vermieden.

Nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthaltes erhalten die Betroffenen ein Daueraufenthaltsrecht (unbefristetes Aufenthaltsrecht) für Deutschland gemäß § 4a Abs. 1 FreizügG/EU. In § 4a Abs. 2 FreizügG/EU sind Ausnahmetatbestände für ein vorzeitiges Daueraufenthaltsrecht vorgesehen⁸⁴, welche jedoch für die betroffenen Personen in der Regel nicht einschlägig sind. Der Gesetzgeber sollte überlegen, ob hier im Rahmen von Nachbesserungen auch für die Betroffenen von Menschenhandel ein frühzeitiges Daueraufenthaltsrecht geschaffen werden

^{83]} Popova 2007: 26.

^{84]} bereits nach drei Jahren rechtmäßigen Aufenthaltes.

kann. Für die Betroffenen wäre dies wichtig, da sie nur so sichergehen können, auch zukünftig nicht in ihr Herkunftsland ausreisen zu müssen, wenn sie dies nicht wünschen oder sie dort gefährdet sind. Denn besonders im Falle von Sozialhilfe- oder SGB-II-Bezug steht es der Ausländerbehörde gemäß § 5 Abs. 4 FreizügG/EU frei, den Fortbestand der Ausstellungsvoraussetzungen zu überprüfen. Für die Betroffenen bedeutet das, dass im Falle der Erwerbslosigkeit auch zu einem viel späteren Zeitpunkt nach Beendigung des Strafverfahrens (aber vor Ablauf der 5 Jahre) ihnen die Freizügigkeitsberechtigung gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 FreizügG/EU nicht mehr zusteht. Dieses kann die Ausreisepflicht gemäß § 7 Abs. 1 FreizügG/EU auslösen.

05.2.3 Schaffung einer eigenständigen Aufenthaltsperspektive für Betroffene von Menschenhandel aus sogenannten Drittstaaten

Aus den im Vorigen beschriebenen Schwierigkeiten bleibt die Frage offen, ob es realistisch ist, die Problematiken in der Praxis mit den vorhandenen gesetzlichen Grundlagen in den Griff zu bekommen. Dieses wird von der Verfasserin bezweifelt, da – wie bereits beschrieben – die Systematik der Einordnung des Opferschutzes aus hiesiger Sicht nicht europarechtskonform ist. Insbesondere das bereits nach dem Palermo-Protokoll zu prüfende Daueraufenthaltsrecht gestaltet sich mit den Normen des AufenthG schwierig, da der perspektivische Daueraufenthalt für ausreisepflichtige Personen anhand der im Flüchtlingsbereich entwickelten Strukturen ausgestaltet ist, welches bei der Anwendung auf Betroffene von Menschenhandel viele Probleme aufwirft.

Es erscheint daher ratsamer und praktikabler, über eine ganz eigene Konstruktion des Aufenthaltsrechtes für Opfer von Menschenhandel nachzudenken, die im beschränkten Rahmen dieser Teilstudie allerdings nicht entworfen werden kann. Dieses könnte unabhängig von den bisher bestehenden Strukturen und Systematiken ausgestaltet werden.

Will man die Beschränkung der Unterstützung auf die Nutzbarmachung der Aussagebereitschaft im Strafprozess abbauen und die Unterstützung von Menschen, denen schwere Menschenrechtsverletzungen widerfahren sind, aufbauen, so muss von Gesetzeseite aus ein Paradigmenwechsel stattfinden.

Zu diesem Zweck könnte eine Trennung zwischen dem Verfahren zur Aufenthaltsgewährung und der Teilnahme als Zeugin oder Zeuge im Strafverfahren stattfinden. Das hätte zur Folge, dass die Interessen der Betroffenen in den Mittelpunkt gestellt würden. Es würde sie aus der Rolle einer notwendigen Zeugin oder eines notwendigen Zeugen herausholen.

Ein von der Aussagebereitschaft unabhängiges Aufenthaltsrecht hätte weiterhin den Vorteil, dass das von den Strafverteidigern der Täterinnen und Täter häufig angebrachte Argument, dass sich der Staat hier durch die Gewährung eines Aufenthaltsrechtes Aussagen „erkaufe“, seine Grundlage verlieren würde. Nicht nur die Glaubwürdigkeit der Zeuginnen und Zeugen würde durch solch einen Paradigmenwechsel an Gewicht gewinnen, sondern auch die Wahrung ihrer Menschenrechte.

06 Literatur

Bundeskriminalamt (2008): Bundeslagebild

Menschenhandel. Pressefreie Kurzfassung; BKA. URL: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2008/bundeslagebild_mh_2008.pdf (Zugriff am: 26.07.2010).

Bundeskriminalamt (2009): Bundeslagebild

Menschenhandel. Pressefreie Kurzfassung; BKA URL: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2009/bundeslagebild_mh_2009.pdf (Zugriff am: 26.07.2010).

Bundeskriminalamt (2009): Pressemitteilung zum Bundeslagebild 2008 vom 28.10.2009. URL: <http://www.bka.de/pressemitteilungen/2009/pm091028.html> (Zugriff am: 26.07.2010).

Bundeskriminalamt (2009): Palermo-Protokoll und die Folgen – Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung. Materialsammlung zu nationalen und internationalen eher strategisch ausgerichteten Aktivitäten. Wiesbaden 2009. URL: http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/ebook_mh_sex_ausbeutung/eBook_MH_sex_Ausbeutung.pdf (Zugriff am: 02.07.2010).

Bundesministerium des Innern (2006): Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der

- Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) Juli 2006. URL: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151396/publicationFile/14874/evaluierungsbericht_zum_zuwanderungsgesetz.pdf (Zugriff am: 26.07.2010).
- Deutscher Juristinnen Bund (2006)*: Stellungnahme des djb zur geplanten Änderung des Aufenthaltsrechts – zum Aufenthaltsrecht von Opfern von Menschenhandel vom 10. Juni 2006. URL: <http://www.djb.de/Kom/K5/st06-12-AufenthaltsR/> (Zugriff am: 26.07.2010).
- EU-Expertenkommission (2004)*: Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, Brussels, 22 December 2004. URL: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf (Zugriff am: 26.07.2010).
- Gewerkschaft der Polizei (2008)*: Handeln gegen Menschenhandel. Veränderte Bedingungen – aktuelle Herausforderungen. April 2008. URL: [http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/Posa/\\$file/Pos_Menschenhandel.pdf](http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/Posa/$file/Pos_Menschenhandel.pdf) (Zugriff am: 26.07.2010).
- Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein (2009)*: Aufenthaltsrechtliche Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Stellen kooperieren (§ 25 Abs. 4a AufenthG.) Dienst-anweisung vom 20. Juli 2009. URL: http://www.frsh.de/behoe/pdf/imsh_Drittstaaten-anhrg_20.07.09.PDF (Zugriff am: 26.07.2010).
- KOK (Hrsg.)*: Vier-Wochen-Frist – Bedenk- und Stabilisierungsfrist. URL: <http://www.kok-buero.de/index.php?idcat=54&lang=1> (Zugriff am: 26.07.2010).
- Planitzer J. (2007)*: Menschenhandel – Was hat sich seit Palermo getan?. In: *juridikum* 2007/2, Verlag Österreich, S. 111.
- Popova, D. (2007)*: Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Opfern von Menschenhandel und deren praktischer Umsetzung in Deutschland“. URL: http://www.equal-asyl.de/fileadmin/dokumente/080128_Expertise_Opfer_von_Menschenhandel.pdf (Zugriff am: 26.07.2010).
- Schott, T. (2007)*: Menschenhandel: Den Verrat lieben, aber nicht die Verräterin.... In: *Sozial extra*, Ausgabe 11/12'07, S. 25.
- Schott, T. (2008)*: Menschenhandel – Die EU-Opferschutzrichtlinie und ihre Umsetzung. In: *Kriminalistik* 2008, S.156 ff.
- Storr, Ch. et al. (2005)*: Kommentar zum Zuwanderungsrecht, Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz EU. 2. Auflage, Stuttgart: Verlag C.H. Beck.

L1 WP2

Verfahrensanalyse

Claudia Kestermann, Petra Rump, Maria-Luise Busse

L1 WP 2.1 › Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Heike Rabe, Simone Katter

L1 WP 2.2 › Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt

L1 WP 2.3 › Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Anette Schmidt

L1 WP 2.3.1 › Untersuchung des aufenthaltsrechtlichen Status Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

L1 WP 2.3.2 *Katrin Inga Kirstein*

› **Untersuchung der Alimentierung Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung**

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.3 › Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.4 › Untersuchung der Anwendbarkeit der gesetzlichen Unfallversicherung für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

193 >	1	Einleitung
195 >	2	Stand der Gesetzgebung und Rechtsprechung in Deutschland
195 >	2.1	Leistungen nach dem SGB II
195 >	2.1.1	Voraussetzungen für einen Anspruch nach dem SGB II
195 >	2.1.2	Ausschluss von Leistungen des SGB II
196 >	2.1.2.1	Kein gewöhnlicher Aufenthalt im Bundesgebiet, § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II
196 >	2.1.2.2	Berechtigte nach dem AsylbLG, § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II
196 >	2.1.2.3	In den ersten drei Monaten nach Einreise, § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II
198 >	2.1.2.4	Aufenthalt nur zur Arbeitssuche, § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II
201 >	2.1.2.5	Fehlen der „rechtlichen Erwerbsfähigkeit“, § 8 Abs. 2 SGB II
204 >	2.1.3	Das Europäische Fürsorgeabkommen
204 >	2.1.4	Fazit
205 >	2.2	Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII bei Ausschluss vom SGB II
205 >	2.2.1	Ausschluss vom SGB XII wegen § 21 SGB XII
206 >	2.2.2	Ausschluss, § 23 Abs. 3 SGB XII
206 >	2.3	Leistungen nach dem AsylbLG
206 >	2.3.1	Berechtigte
207 >	2.3.2	Leistungsumfang
207 >	2.3.2.1	Grundleistungen, § 3 AsylbLG
208 >	2.3.2.2	Medizinische Versorgung, §§ 4 und 6 AsylbLG
208 >	2.3.2.3	Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG
208 >	2.3.3	Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG
209 >	2.3.3.1	Vorbezugszeit von 48 Monaten
209 >	2.3.3.2	Rechtsmissbräuchliche Beeinflussung des Aufenthalts
209 >	3	Europäische Vorgaben für den Schutz von Betroffenen von Menschenhandel
210 >	4	Praxis der Leistungsgewährung
210 >	4.1	Derzeitiger Kenntnisstand
211 >	4.2	Problemfelder
213 >	5	Analyse
213 >	5.1	Versorgung von Betroffenen von Menschenhandel nach dem AsylbLG
213 >	5.1.1	Medizinische Versorgung
213 >	5.1.2	Barmittel nach dem AsylbLG
213 >	5.1.3	Übersetzung und Dolmetschung nach dem AsylbLG
214 >	5.1.4	Unterbringung nach dem AsylbLG
214 >	5.2	Konsequenzen für die Praxis, Wege aus dem Dilemma
214 >	6	Zusammenfassung
215 >	7	Empfehlungen
216 >	8	Literatur

L1 WP 2.3 | Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt
*Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren
im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung*

L1 WP 2.3.2 | Katrin Inga Kirstein
*Untersuchung der Alimentierung Betroffener von
Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung*

01 Einleitung

Wenn sich Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (MH/A) aus einem ausbeuterischen Arbeitsverhältnis lösen wollen oder konnten, dürfte neben der Frage der ausstehenden Entlohnung und dem Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet vor allem die künftige Sicherung des Lebensunterhalts eine drängende Aufgabe sein.

Sowohl die Fachberatungsstellen als auch die mit dem Opferschutz befassten Polizeidienststellen berichteten in der Vergangenheit von gravierenden Problemen, für Betroffene unterschiedlicher Herkunftsländer jeweils eine Alimentierung sicherzustellen¹.

Dies erklärt sich aus dem (rechtlichen) Zusammenhang zwischen Staatsangehörigkeit, Aufenthaltstitel der Betroffenen und Anspruchsberechtigung zu Leistungen des SGB II, SGB XII oder Asylbewerberleistungsgesetz.

Aus der Antwort der Bundesregierung vom 20.07.2009² auf eine kleine Anfrage³ zum Umgang

mit Opfern von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung geht hervor, dass im Jahr 2006 der überwiegende Teil der identifizierten Betroffenen aus Europa stammte (86 %) ⁴. Im Jahr 2007 bildeten deutsche, gefolgt von rumänischen und polnischen Staatsangehörigen die größte Gruppe⁵.

Die vom Bundeskriminalamt jährlich herausgegebenen „Bundeslagebilder Menschenhandel“⁶ enthalten regelmäßig hinsichtlich der Herkunftsländer der Betroffenen von MH/A keine Aussagen⁷. Dies wird mit der geringen Anzahl registrierter Fälle begründet.

Für das Jahr 2009 enthält der Lagebericht Menschenhandel des BKA lediglich die Mitteilung, dass insgesamt 24 Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) registriert wurden. Wegen Förderung des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft gemäß § 233a StGB wurden in der PKS lediglich sieben Fälle erfasst (2008: 3 Fälle).

1] vgl. Bund-Länder-AG Frauenhandel, Ergebnisse der Länderabfrage und der KOK-Abfrage 2009.

2] BT-Drucks. 16/13804.

3] d. Abgeordneten Müller-Sönksen, Lenke, Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, BT-Drucks. 16/13516.

4] BT-Drucks. 16/13804, S. 3.

5] BT-Drucks. 16/13804, S. 4.

6] <http://www.bka.de/lageberichte/>

7] Bundeskriminalamt, Pressemitteilung 28.10.2009, URL: <http://www.bka.de/pressemitteilungen/2009/pm091028.html>

Bei den für die vorliegende Studie zur Verfügung stehenden strafrechtlichen Entscheidungen [siehe L1 Verfahrensübersicht], die Taten nach § 233 StGB⁸ zum Gegenstand hatten, waren die Betroffenen in zwei Fällen rumänische Staatsangehörige, in den übrigen fünf Fällen waren die Betroffenen aus Staaten außerhalb Europas eingereist.

Fall 2.1

Im Fall 2.1 (AG Ingolstadt, Urt. v. 10.05.2005, 1 Ds Js 6059/05) handelte es sich um Männer aus Indien, die als Köche beschäftigt worden waren. Das Urteil trifft keine Feststellungen zu der Frage, ob bei den Betroffenen eine Arbeitserlaubnis gemäß der Beschäftigungsverordnung vorgelegen hatte oder über welchen Aufenthalt die Betroffenen verfügten.

Fall 2.2

In einem weiteren Fall (AG Köln, Urt. v. 24.10.2007, 523 Ds 451/07) stammte die Betroffene aus Brasilien und war mit einem Touristinnenvisum eingereist.

Fall 2.3

Bei Fall 2.3 (LG Augsburg, Urt. v. 18.02.2008, 9 KLS 507 Js 121451/07) waren die Betroffenen rumänische Erntehelferinnen und -helfer. Hier waren keine Ausführungen zum Aufenthalt der Betroffenen enthalten.

Fall 2.4

Gleiches gilt für Fall 2.4 (LG Traunstein, Urt. v. 02.06.2008, Ns 220 Js 23280/07): Hier handelte es sich bei den Betroffenen um Frauen mit rumänischer Staatsangehörigkeit, die als Putzhilfen beschäftigt worden waren.

Fall 2.5

Aus Äthiopien stammten die Betroffenen aus Fall 2.5 (AG Tiergarten, Strafbefehl v. 20.02.2008, 3 St Js 723/05), die ebenfalls als Köche beschäftigt wurden. Auch hier sind im Urteil keine Ausführungen zu der Frage getroffen, ob die Betroffenen über Visa verfügten.

Fall 2.6

Dem Beschluss des BGH vom 13.01.2010, 3 StR 507/09 in Fall 2.6, lag die Ausbeutung marok-

kanischer Staatsangehöriger zugrunde, die bei Folkloreveranstaltungen aufgetreten waren. Aus den weiteren Ausführungen ergibt sich, dass diese über einen Aufenthaltsstatus verfügt haben müssen, der jedoch nicht präzisiert war.

Fall 2.7

Im Fall 2.7 (AG HH, Urt. v. 22.02.2010, 940 Ls 6500 Js 38/09 (494/09)) stammte die Betroffene aus Nigeria und wurde als Friseurin beschäftigt. Ihre Einreise war von der Angeklagten mit falschen Papieren organisiert worden.

In den ausgewerteten Urteilen sind somit keine ausreichenden Anhaltspunkte für eine genaue Prüfung der Leistungsansprüche anhand des Aufenthaltstitels vorhanden.

Weiterhin ist nur im Fall 2.7 bekannt, dass die Geschädigte nach der Unterstützung durch eine Fachberatungsstelle über einen Aufenthalt als Zeugin in einem Strafverfahren wegen Menschenhandels nach 25 Abs. 4a AufenthG verfügte.

Diese Informationen verdeutlichen, dass die Frage der Alimentierung Betroffener von MH/A sowohl für EU-Bürgerinnen und -Bürger als auch für sogenannte Drittstaatsangehörige im Rahmen der vorliegenden Arbeit von Interesse ist.

Eine Umfrage unter Polizei und Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung hat ergeben, dass die Alimentierung Betroffener nicht einheitlich geregelt ist. Dieses wird im Folgenden an Beispielen erläutert. Im Hinblick auf den mehrheitlichen Personenkreis von EU-Angehörigen und Drittstaatsangehörigen kommen aber Leistungen nach dem SGB II, SGB XII und dem AsylbLG infrage. Diese sind in der Vergangenheit in diesem Zusammenhang im Hinblick auf den Leistungsumfang und die damit einhergehenden Problematiken zum Gegenstand kritischer Betrachtungen geworden.

Die Fachberatungsstelle KOOFRA⁹ hat bereits im Herbst 2007 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das den Anspruch auf „Leistungen nach dem SGB II/XII für Angehörige eines EU-8-Mitgliedsstaates, Bulgariens oder Rumäniens, bei denen konkrete Hinweise vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind“, untersucht.¹⁰ Von Schmidt liegt weiter ein Papier

8] „Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft“.

9] Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel e.V., URL: <http://www.koofra.de/>

10] Bosse/Schmidt 2008.

über den „Zugang zu Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII für BürgerInnen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten“¹¹ vor. Im Auftrag des bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V. (KOK) wurden in einer Stellungnahme zudem die Auswirkungen des Urteils¹² des EuGH vom 04.06.2009 auf den Zugang dieser Gruppe zu Ansprüchen nach dem Sozialgesetzbuch II und XII untersucht.¹³

Der vorliegende Beitrag untersucht die Möglichkeiten einer Alimentierung für Betroffene von Menschenhandel unter Zugrundelegung der Gesetzgebung und aktuellen Rechtsprechung. Unter Voranstellung rechtstheoretischer Kritiken wird vor allem auch die Praxis der Leistungsgewährung für Betroffene von MH/A einer Betrachtung unterzogen. Schließlich werden Wege der Optimierung erörtert und Handlungsempfehlungen für die Alimentierung der Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung herausgearbeitet.

02 Stand der Gesetzgebung und Rechtsprechung in Deutschland

Im folgenden Kapitel wird zunächst dargestellt, welches die Voraussetzungen für Leistungen nach dem SGB II sind und für welche Personengruppe sie in Betracht kommen. Danach wird auf mögliche Ausschlussgründe und das Europäische Fürsorgeabkommen eingegangen.

02.1 Leistungen nach dem SGB II

Die Anwendung des SGB II hat Vorrang vor den Leistungen des SGB XII¹⁴, weshalb die Leistungsberechtigung nach dem SGB II auch vorrangig dargestellt werden soll.

Grundsätzlich ist der Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II nicht auf deutsche Staatsangehörige beschränkt. Es gibt jedoch eine Reihe von Ausschlussgründen, die eine Alimentierung durch das SGB II für ausländische Staatsangehörige erschweren beziehungsweise verhindern.

Dabei ist die Einbeziehung von Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in das Leistungssystem des SGB II aus Sicht der Autorin und nach Meinung von Beratungsstellen erstrebenswert. Denn durch einen (wenn auch nur vorübergehenden oder ergänzenden) Bezug von Leistungen nach dem SGB II kann insbesondere in der Zeit unmittelbar nach der Tätigkeit in einem ausbeuterischen Arbeitsverhältnis die dringend notwendige soziale Sicherung mit Zugang zu angemessener medizinischer Versorgung gewährleistet werden.

02.1.1 Voraussetzungen für einen Anspruch nach dem SGB II

Die Berechtigung zum Bezug von Leistungen nach dem SGB II ergibt sich für alle Personen, die einen Antrag stellen, gleichermaßen aus § 7 Abs. 1 Satz 1 SGB II.

Danach bedarf es:

Der Erfüllung der Altersgrenze, § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II:

- Leistungsberechtigt ist, wer mindestens 15 und höchstens 64 Jahre alt ist.

Der körperlichen/gesundheitlichen Erwerbsfähigkeit, § 8 Abs. 1 SGB II:

- Fähigkeit, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mindestens drei Stunden täglich erwerbsfähig zu sein.

Des gewöhnlichen Aufenthalts (im Bundesgebiet), § 30 Abs. 3 SGB III:

- Tatsächlicher Wille, einen Ort zum Mittelpunkt der Lebensbeziehungen zu machen, sowie objektive Anhaltspunkte, die auf einen Zustand längeren Verweilens schließen lassen.

Der Hilfebedürftigkeit, § 7 Abs. 1 Nr. 3 SGB II

- Hilfebedürftig ist gemäß § 9 Abs. 1 SGB II, wer den Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem nicht durch Aufnahme zumutbarer Arbeit oder aus eigenem Einkommen oder Vermögen sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält.

02.1.2 Ausschluss von Leistungen des SGB II

Für ausländische Staatsangehörige besteht gegenüber deutschen Staatsangehörigen eine Reihe von Ausschlussgründen, die einen SGB II-Bezug verhindern (können).

11] Schmidt 2009.

12] Vatsouras und Koupatantze, Aktenzeichen: C-22/08 und C 23/08.

13] Schmidt 2009.

14] Dies folgt indirekt aus § 5 Abs. 2 Satz 1 SGB II, der bei Vorliegen eines Anspruchs aus dem SGB II gleichzeitige Ansprüche aus dem SGB XII ausschließt.

02.1.2.1 Kein gewöhnlicher Aufenthalt im Bundesgebiet, § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II

Der nach § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II notwendige „gewöhnliche Aufenthalt“ im Bundesgebiet ist nicht im SGB II, sondern in § 30 Abs. 3 SGB I definiert. Entscheidend hierfür ist, dass die berechnete Person über den tatsächlichen Willen verfügt, einen Ort zum Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen zu machen. Weiter müssen objektive Anhaltspunkte vorliegen, die auf einen Zustand längerer Verweilens schließen lassen.¹⁵ In der Praxis reicht der Wille allein, im Bundesgebiet den gewöhnlichen Aufenthalt zu begründen, somit nicht aus: Für ausländische Staatsangehörige wird das objektive Moment an das Aufenthaltsrecht geknüpft. Besteht ein Aufenthaltsrecht, das perspektivisch auf einen längerfristigen Aufenthalt im Bundesgebiet abzielt¹⁶, dann ist der notwendige „zukunftsoffene Verbleib“ in der Regel zu bejahen. Ausreichend hierfür ist auch eine nur befristete Aufenthaltserlaubnis.¹⁷ Für EU-Staatsangehörige, die Anspruch auf die Erteilung einer Freizügigkeitsbescheinigung/EU haben, ist die Erfüllung dieser Voraussetzung in der Regel wohl unproblematisch. Nach den Fachlichen Hinweisen (im Folgenden kurz: FH) der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 wird unter Umständen ein Mietvertrag gefordert, der den gewöhnlichen Aufenthalt belegt.¹⁸

Problematisch ist er hingegen bei Personen, die von vornherein nur für einen begrenzten Aufenthalt in das Bundesgebiet eingereist sind. Dies sind vor allem Personen, die der „Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung“ (Beschäftigungsverordnung – BeschV)¹⁹ unterliegen. Dies betrifft Au-pair-Kräfte (§ 20 BeschV), Saisonarbeitskräfte (§ 18 BeschV) und Gastarbeitnehmer (§ 40 BeschV), aber auch Haushaltshilfen (§ 21 BeschV) und zeitlich befristete Zulassungen von Sprachlehrenden oder Spezialitätenköchinnen und -köchen (§ 26 BeschV).

15] SG Duisburg, Bschl. v. 11.01.2008, S 10 AS 168/07 ER – Entscheidungen in dieser Arbeit, soweit nicht anders angegeben, sind in der Juris-Rechtsprechungsdatenbank zu finden.

16] Classen 2008:43.

17] SG Duisburg, Bschl. v. 11.01.2008, S 10 AS 168/07 ER, so auch Bundesagentur f. Arbeit, FH zu § 7 S. 4.

18] Bundesagentur f. Arbeit, FH zu § 7 SGB II, S. 2 f.

19] Beschäftigungsverordnung vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2937), die durch die Verordnung vom 18. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3937) geändert worden ist. Hinweis: Die Änderung durch V. v. 18.12.2009 I 3937 (Nr. 80) ist im derzeit zugänglichen Text der VO noch nicht berücksichtigt.

Auch für diese Gruppe ist die Annahme eines „gewöhnlichen Aufenthalts“ im Bundesgebiet und damit die Möglichkeit des SGB-II-Bezugs aber nicht auf Dauer ausgeschlossen. So kann der gewöhnliche Aufenthalt begründet werden, wenn der Arbeitsaufenthalt zwar befristet, aber eine Verlängerung der Aufenthaltsperspektive möglich ist, beispielsweise bei einer Befristung des Arbeitsaufenthalts auf drei Jahre, oder wenn eine Verlängerung des Aufenthalts von Ausländerbehörde und Arbeitsverwaltung nicht ausgeschlossen wurde.²⁰

Zur Frage der Arbeitnehmendenfreizügigkeit wird auf die Ausführungen zum aufenthaltsrechtlichen Status verwiesen.²¹

02.1.2.2 Berechtigte nach dem AsylbLG, § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II

Betroffene, die unter den Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) fallen, haben keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II, vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II.

Ausgeschlossen vom Bezug von Leistungen nach dem SGB II sind somit Berechtigte nach § 1 AsylbLG. Es ergibt sich somit aus dem Aufenthaltstitel, wer auf den Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG beschränkt wird oder werden darf.

Dieser Ausschluss gilt auch, wenn nach § 2 AsylbLG ein Anspruch auf analoge Leistungen nach dem SGB XII besteht; ebenso bei einer Bedarfsgemeinschaft mit Berechtigten nach SGB II.

Das Bundessozialgericht (BSG) hat in einer Entscheidung vom 21. Dezember 2009²² den Ausschluss von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG von Leistungen nach dem SGB II für verfassungsgemäß und nicht gleichheitswidrig nach Art. 3 Abs. 1 GG gehalten.

02.1.2.3 In den ersten drei Monaten nach Einreise, § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II

Für die ersten drei Monate nach der Einreise in das Bundesgebiet ist ein Leistungsausschluss in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II für alle ausländischen Staatsangehörigen normiert, die im Bundesgebiet weder Arbeitnehmende oder Selbstständige noch aufgrund § 2 Abs. 3 FreizügG/Eu freizügigkeitsberechtigt sind.

20] vgl. hierzu auch Bundesagentur f. Arbeit, FH zu § 7 Pkt. 2.2., S. 5.

21] Siehe L1 WP 2.3.1.

22] BSG, Urteil v. 21.12.2009, B 14 AS 66/08 R, Rn. 21.

Für den Beginn dieser Drei-Monats-Frist ist nach dem Wortlaut der Vorschrift der Tag der tatsächlichen Einreise in das Bundesgebiet maßgeblich, nicht die Anmeldung bei der Meldebehörde oder der Ausländerbehörde.

Dem Wortlaut nach gilt der Ausschluss aus dem Leistungsbezug während der ersten drei Monate gleichermaßen für Drittstaatsangehörige²³ wie auch für Bürgerinnen und Bürger der EU-Beitrittsstaaten²⁴ und der alten EU-Mitgliedsstaaten.²⁵

Er betrifft jedoch vor allem Unionsbürgerinnen und -bürger, die sich allein zum Zweck der Arbeitssuche im Bundesgebiet aufhalten.

Ausnahmen vom Ausschluss nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II

Der Ausschluss besteht dann nicht, wenn es sich bei den Betroffenen um Arbeitnehmende, Selbstständige oder Personen handelt, die über eine Freizügigkeitsberechtigung nach § 2 Nr. 3 FreizügG oder einen Aufenthalt nach den §§ 22-25 AufenthG verfügen. Dies wird im Folgenden näher erläutert:

- Arbeitnehmende und Selbstständige

Ein Anspruch auf (ergänzende) Leistungen nach dem SGB II kommt bei Personen in Betracht, die als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer oder selbstständig tätig sind. Die Arbeitnehmendeneigenschaft im Sinne von Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)²⁶ (ex-Artikel 39 EGV) wird dabei nach dem gemeinschaftsrechtlichen Begriff definiert und ist nicht eng auszulegen.²⁷

Nach Husmann²⁸ bedarf es in Anlehnung an die Standardformel des EUGH für die Annahme

der Eigenschaft als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer des Vorliegens von fünf Merkmalen:

- Erbringung einer Leistung
- für eine andere Person,
- nach deren oder dessen Weisung,
- gegen eine Vergütung,
- in einer bestimmten Zeit.

Als Kurzformel hat sich in der Rechtsprechung die Definition der Arbeitnehmendeneigenschaft als „*Tätigkeit in einem Über-/Unterordnungsverhältnis, die nicht völlig untergeordnet und unwesentlich ist*“ herauskristallisiert²⁹.

Eine Tätigkeit, für die ergänzend Leistungen nach dem SGB II in Anspruch genommen werden sollen, kann somit einen Anspruch auf uneingeschränkte soziale Gleichbehandlung begründen.³⁰

So wurde beispielsweise eine Beschäftigung in einem Umfang von monatlich 16 beziehungsweise 20 Stunden bei einem Verdienst von 160 € unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EUGH als ausreichend für die Annahme der Arbeitnehmendeneigenschaft angesehen.³¹ Auch eine Strafhaft vernichtet den Status als Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer nicht.³²

Husmann³³ hat die Standardformel weiter ausgeführt: Für die tatsächliche Ausübung einer echten Tätigkeit kommt es nach der Rechtsprechung des EUGH weder auf den zeitlichen Umfang noch auf die Höhe des Entgelts an, solange die Tätigkeit nicht untergeordnet und unwesentlich ist. Das Merkmal der Weisungsgebundenheit ist zu bejahen, wenn ein Abhängigkeitsverhältnis vorliegt; dieses wurde vom EUGH jedoch noch nicht weiter definiert. Nach Husmann ist es weiter unerheblich, ob der oder die Betreffende ein Einkommen erzielt, das unter dem garantierten nationalen Mindesteinkommen in der Branche liegt.³⁴ Für die Art des Entgelts kommen nach Husmann unter Bezug auf den EUGH³⁵

23] Hier jedoch in der Regel nachgezogene Ehepartner/innen von Deutschen oder EU-Staatsangehörigen, da diese bei Erteilung des Aufenthalts nicht nachweisen müssen, dass der Unterhalt gesichert ist.

24] Beitrittsstaaten sind: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ungarn; weiterhin auch Malta und Zypern, für die jedoch besondere Vorschriften gelten. Bulgarien und Rumänien sind als bisher letzte Staaten der EU beigetreten.

25] Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, UK.

26] Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags zum 1.12.2009 in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ umbenannt worden.

27] vgl. EUGH, Urt. v. 12.03.2009 C-22/08, C-23/08.

28] vgl. Husmann, M. „Das Diskriminierungsverbot des Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68“ in ZfSH SGB 2/2010 S. 87- 95(88).

29] Hailbronner a.a.O., S. 200 (m.w.N) mit Verweisen auf Beschl. des LSG NRW vom 11.07.2007, L 20 B 184/07 AS.

30] Hailbronner a.a.O., S. 200.

31] LSG NRW, B. v. 30.01.2008, L 20 B 76/07 SO ER; so auch LSG NRW, B. v. 17.04.2008, L 7 B 70/08 AS ER.

32] EUGH vom 10.02.2000, Rs C240-97 Nazli; anders: LSG Bayern, B. v. 12.03.2008, L 7 B 1104/07 AS ER, RdNr. 14.

33] Husmann, a.a.O., S. 93.

34] Husmann, a.a.O. S. 93.

35] EUGH Urt. v. 07.09.2004, C-456/02, Trojani.

„alle Zuwendungen in Betracht, die eine Gegenleistung für die erbrachte Arbeit darstellen, also sowohl Geld- als auch Sachleistungen“.

Weiter kommt es weder darauf an, ob die Person für eine bestimmte Mindestdauer beschäftigt war, noch darauf, in welchem Sektor sie tätig war, solange es sich um einen Teil des Wirtschaftslebens handelt. Auch ist in diesem Zusammenhang nicht maßgeblich, welche Rechtsnatur das zugrunde liegende Arbeitsverhältnis hat.³⁶

In Bezug auf Betroffene von Menschenhandel haben sich Bosse/Schmidt in ihrem Gutachten³⁷ mit dieser Fragestellung und Schmidt nachgehend in ihrer Stellungnahme³⁸ mit den Auswirkungen des Urteils des EUGH vom 12.03.2009 dezidiert auseinandergesetzt. Sie haben konstatiert, dass Betroffene von Menschenhandel, die in der Prostitution ausgebeutet wurden, in der Regel über die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne von Art. 45 AEUV verfügen müssten. Ihre Argumentation hierzu ist ohne Weiteres auf Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung übertragbar. Jedoch muss dieser Rechtsauffassung unter Umständen noch mithilfe von Musterverfahren Geltung verschafft werden.

- Berechtigte im Sinne von § 2 Abs. 3 FreizügG/EU

Betroffene, die weniger als ein Jahr gearbeitet haben und unverschuldet arbeitslos werden, gelten für die Dauer von sechs Monaten weiter als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer. Es ergibt sich also eine Leistungsberechtigung nach dem SGB II für die Dauer von sechs Monaten.³⁹

Betroffene, die mehr als ein Jahr tätig waren, behalten die Arbeitnehmereigenschaft bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit für die Dauer von fünf Jahren.

Als unverschuldete Arbeitslosigkeit gilt die vorübergehende Erwerbsminderung durch Krankheit oder Unfall, die unfreiwillige (durch die zuständige Agentur für Arbeit bestätigte) Arbeitslosigkeit⁴⁰, aber auch eine Schwangerschaft.⁴¹

36] Husmann, a.a.O. S. 94.

37] Bosse/Schmidt a.a.O. S. 11 f.

38] Schmidt 2009: 5 ff.

39] Siehe L1 WP 2.3.1.

40] Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Hinweise zu § 7 SGB II, S. 6, Fassung vom 20.01.2010.

41] LSG Berlin-Brandenburg, Bschl. v. 20.05.2008, L 15 B 54/08 SO ER.

Betroffene, die bereits daueraufenthaltsberechtigt sind, haben immer Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II, da das Aufenthaltsrecht unabhängig vom Aufenthaltsgrund ist, vgl. § 4a FreizügG/EU. In der Regel wird die Daueraufenthaltsberechtigung nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts gegeben.

- Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22-25 AufenthG)

Gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 SGB II gilt der Ausschluss in den ersten drei Monaten nicht für ausländische Staatsangehörige, die über einen der genannten Aufenthaltstitel verfügen. Allerdings mit der Einschränkung, dass diese nicht bereits wegen des Verweises auf das AsylbLG von Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen sein dürfen [siehe Kapitel 1.2.2]. Aus diesem Grund besteht der Ausschlussgrund für Betroffene von Menschenhandel, die nach dem AsylbLG finanziert werden, fort.⁴²

02.1.2.4 Aufenthalt nur zur Arbeitssuche, § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II

Problematisch ist die Situation für (Alt- und Neu-)EU-Bürgerinnen und -Bürger, die weder erwerbstätig noch bleibeberechtigt noch daueraufenthaltsberechtigt sind, oder die zur Arbeitssuche eingereist sind.

Nicht anwendbar ist ein Ausschluss nach der Vorschrift, wenn die oder der Betroffene mit einem fünfjährigen, ständigen rechtmäßigen Aufenthalt ein Daueraufenthaltsrecht (nach § 4 a FreizügG/EU/Art. 16 UBRL) erworben hat. Ein förmlicher Aufenthaltstitel oder eine Bescheinigung ist nach Hailbronner hierfür nicht erforderlich, ob allerdings eine Duldung ausreicht, ist fraglich.⁴³ Der Ausschluss gilt weiter nicht für Personen, die aus anderen Gründen ein Aufenthalts- beziehungsweise Freizügigkeitsrecht haben. Ein Aufenthalt nach § 104 Aufenthaltsgesetz (Übergangsregelung) dient beispielsweise nicht ausschließlich der Arbeitssuche.⁴⁴

Gemäß der Begründung im Gesetzesentwurf⁴⁵ sollte mit § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 14 Abs. 4b der Richtlinie

42] vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG.

43] Hailbronner 2009: 195 ff.

44] IMK vom 04.12.2009.

45] BT-Drucksache 16/688, S. 13.

2004/38/EG umgesetzt werden, wonach Personen⁴⁶, deren Aufenthaltsrecht sich ausschließlich aus der Arbeitsuche ableitet, vom Bezug sozialer Leistungen ausgeschlossen werden können.

Der Wortlaut von § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II lehnt sich an § 2 Abs. 2 Nr. 1, 2. Alt. FreizügG/EU an. Stützt sich der Aufenthalt ausschließlich auf die Arbeitsuche, soll somit der Bezug von SGB-II-Leistungen ausgeschlossen sein.

Ein Ausschluss über die ersten drei Monate nach der Einreise hinaus ist allerdings aus europarechtlichen Erwägungen in der Rechtsprechung und Literatur höchst umstritten. Inhaltlich geht es dabei um Fragen des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Dieses wurde immer konkreter ausgestaltet⁴⁷ und findet sich allgemein in der Verbotsnorm des Art. 18 AEUV (ex 12 Abs. 1 EGV), konkreter in Art. 45 AEUV (ex. Art. 39 EGV) sowie noch konkreter in Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68 in Ausprägung des Art. 45 Abs. 2 AEUV.

Inbesondere stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob Art. 24 Abs. 2 der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) mit europäischem Primärrecht, namentlich mit Art. 12 EGV i.V.m. Art. 39 EGV (jetzt Art. 18 AEUV i.V.m. Art. 45 AEUV) vereinbar ist.

Wird dies verneint, dann ist der hier besprochene Leistungsausschluss nach den ersten drei Monaten mit europäischem Primärrecht unvereinbar.

Der EuGH hat in der Entscheidung *Vatsouras und Koupatantze*⁴⁸ mitgeteilt, dass sich

*„Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten, die auf Arbeitsuche in einem anderen Mitgliedsstaat sind und tatsächliche Verbindungen mit dem Arbeitsmarkt dieses Staates hergestellt haben, auf Art. 39 Abs. 2 EG berufen können, um eine finanzielle Leistung in Anspruch zu nehmen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern soll.“*⁴⁹

Es hat weiter ausgeführt⁵⁰, dass:

„Eine Voraussetzung wie die in § 7 Abs. 1 SGB II enthaltene, wonach der Betroffene erwerbsfähig sein muss, (...) ein Hinweis darauf sein

(könnte), dass die Leistung den Zugang zur Beschäftigung erleichtern soll. Auf jeden Fall ist die Ausnahme nach Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 im Einklang mit Art. 39 Abs. 2 EG auszulegen. Finanzielle Leistungen, die unabhängig von ihrer Einstufung nach nationalem Recht den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen, können nicht als „Sozialhilfeleistungen“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 angesehen werden.“

Die aktuelle Diskussion über die Rechtsprechung und Literatur ergibt folgenden Sachstand:

Rechtsprechung

Die mittlerweile herrschende Meinung in der Rechtsprechung sieht eine Vereinbarkeit von Art. 24 Abs. 2 UBRL mit Art. 12 EGV i.V.m. Art. 39 EGV für gegeben an.

Vereinbarkeit bejahend

Das LSG Niedersachsen-Bremen⁵¹ hält § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II für einen europarechtskonformen Leistungsausschluss gem. § 24 Abs. 2 UBRL.

Auch das SG Berlin⁵² sieht unter Berufung auf das EUGH Urteil zu *Vatsouras und Koupatantze*⁵³ die Vereinbarkeit von Art. 24 Abs. 2 UBRL mit Art. 12 EGV i.V.m. Art. 39 EGV (jetzt Art. 18 AEUV i.V.m. Art. 45 AEUV) für bestätigt an. Es hält § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II auch im Übrigen für vereinbar mit europäischem Recht.⁵⁴ Zwar, so das SG Berlin⁵⁵, können sich EU-Bürgerinnen und -Bürger, die sich zur Arbeitsuche in einem anderen Mitgliedsstaat aufhalten und bereits tatsächliche Verbindungen zum Arbeitsmarkt aufgenommen haben, auf Art. 39 EGV (jetzt: Art. 45 AEUV) berufen, um finanzielle Leistungen in Anspruch zu nehmen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen. Eine europarechtskonforme Einschränkung von § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 dahingehend, dass sich ein Ausschluss dieser EU-Bürgerinnen und -Bürger verbieten würde, folgt daraus nach Ansicht des SG Berlin jedoch nicht.⁵⁶ So sieht es im Ergebnis auch das

51] LSG Nds-B., B. v. 26.02.2010, L 15 AS 30/10 B ER, RdNr. 15 ff.

52] SG Berlin, Urteil vom 25.03.2010, S 26 AS 8114/08.

53] EuGH, a.a.O.

54] SG Berlin, a.a.O., RdNr. 29.

55] SG Berlin, a.a.O., RdNr. 32.

56] SG Berlin a.a.O., RdNr. 34, so auch LSG Nds-B., B. v. 26.02.2010, L 15 AS 30/10 B ER RdNr. 16, f., LSG B-B, B. v. 23.12.2009, L 34 AS 1350/09 B ER.

46] und ihre Angehörigen.

47] Husmann 2010:87.

48] EuGH, Urteil vom 04.06.2009, Rs. C 22/08 und C 23/08 abrufbar unter: www.curia.europa.eu

49] EuGH, a.a.O. Rn. 40.

50] EuGH, a.a.O. Rn. 43 bis 45.

LSG Baden-Württemberg⁵⁷ in zwei aktuellen Entscheidungen. Nach dessen Auffassung handelt es sich bei den Leistungen des SGB II um Sozialhilfeleistungen im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der EGRL 38/2004, weil das SGB II in Anlehnung an die Sozialhilfe nach SGB XII ausgestaltet sei und vergleichbare Regelungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und der Kosten der Unterkunft enthalte. Jedenfalls seien die Leistungen nach Kapitel 3 Abschnitt 2 SGB II keine, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollten.

Noch weiter geht das SG Reutlingen in einem Urteil aus April 2008.⁵⁸ Das SG stellt darin schon infrage, dass der EU überhaupt eine Kompetenz über die Entscheidung, wer beitragsunabhängige Sozialleistungen beanspruchen darf, übertragen wurde. Die fehlende Kompetenz könne nicht durch Rekurrerung auf das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV ersetzt werden.

Vereinbarkeit verneinend oder zweifelnd

Das LSG Berlin-Brandenburg⁵⁹ hält es nach wie vor für problematisch, ob und unter welchen Voraussetzungen § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II auf EU-Bürgerinnen und Bürger überhaupt angewendet werden darf.

Das LSG Berlin-Potsdam⁶⁰ befürwortete dagegen eine europarechtskonforme einschränkende Auslegung des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II auf Unionsbürgerinnen und -bürger, die bereits zur Ausreise aufgefordert worden sind.

Weitere ältere Einzelentscheidungen sehen den Ausschlussgrund dann nicht für gegeben an, wenn ein Niederlassungswille dokumentiert ist (so OVG Bremen bei Kauf eines Eigenheims⁶¹) oder halten eine teleologische Reduktion des § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II auf einen erstmaligen Aufenthalt für notwendig.⁶²

Literatur

Hailbronner zeigt in einem viel beachteten Aufsatz dezidiert auf⁶³, dass auch die jüngste Rechtsprechung des EUGH letztlich offenlässt, unter

welchen Kriterien arbeitsuchende EU-Bürgerinnen und -Bürger Ansprüche aus dem SGB II geltend machen können.⁶⁴ Letztlich sei das Verhältnis der UBRL zu Art. 12 und Art. 18 EG (jetzt Art. 18 und 21 AEUV) weiter unklar. Er nimmt weiter Bezug auf die Auffassung des Generalanwalts im Verfahren Vatsouras.⁶⁵ Danach hatte der Generalanwalt im Verfahren Vatsouras einen unbefristeten Ausschluss von Unionsbürgerinnen und -bürgern ohne „Rücksicht auf ein zusätzliches Korrektiv einer ‚Verbindung mit Deutschland‘“ wegen des darin enthaltenen Widerspruchs zur EUGH-Entscheidung Collins⁶⁶ für gemeinschaftswidrig erklärt. Dies müsse jedenfalls dann gelten, wenn Betroffene zuvor eine wirtschaftliche Tätigkeit im Bundesgebiet ausgeübt hätten.

Dieser Ansicht ist auch Schreiber⁶⁷, der einen Ausschluss von ernsthaft Arbeitssuchenden mit hinreichendem Bezug zum Arbeitsmarkt für unzulässig hält. Nach ihm ergibt sich aus der Rechtsprechung des EUGH keinesfalls die Zulässigkeit eines unbefristeten Ausschlusses, vielmehr sei nur die „Verhinderung einer gezielten Zuwanderung in das Sozialleistungssystem ohne den ernstlichen Willen zum Aufbau einer tatsächlichen Verbindung zum Arbeitsmarkt“ zulässig.⁶⁸

Weiter ergibt sich nach seiner Auffassung aus der Rechtsprechung des EUGH im Fall Trojani⁶⁹ eine Reduktion des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II dahingehend, dass Unionsbürgerinnen und -bürger nur dann von dem Ausschluss erfasst werden, wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig sind.⁷⁰

In Bezug auf die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel argumentieren Bosse/Schmidt⁷¹, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger, die von Menschenhandel betroffen sind, zwar regelmäßig aufenthaltsrechtlich (nur) eine Freizügigkeitsbescheinigung zur Arbeitssuche zusteht, da sie nicht die für Betroffene von Menschenhandel geschaffene Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 a Aufenthaltsgesetz erlangen können. Aus dem Verbot der Schlechterstellung im Sinne des § 11 Abs. 1 FreizügigG/EU ergebe sich

57] LSG Ba.-Wü., B. v. 15.04.2010, L 13 AS 1124/10 ER-B; und v. 22.02.2010, L 13 AS 365/10 ER-B.

58] SG Reutlingen, Urteil vom 29.04.2008, S 2 AS 2952/07.

59] LSG B.-B., B. v. 11.01.2010, L 25 AS 1831/09 B ER.

60] LSG Berlin-Potsdam, B. v. 25.04. 2007 – L 19 B 116/07 AS ER, RdNr. 6.

61] OVG Bremen, B. v. 05.11.2007, S1 B 252/07.

62] SG Osnabrück, B. v. 27.04.2006, S 22 AS 263/06 ER, LSG Baden-Württemberg, B. v. 17.09.2007, L 7 SO 3970/07 ER-B InfAuslR 2008, 51.

63] Hailbronner 2009:195 ff.

64] Hailbronner, a.a.O. S. 203.

65] EuGH, EuGH, Urteil vom 04.06.2009, a.a.O.

66] EuGH, Urteil vom 23.03.2004, Rs C-138/02.

67] Schreiber, F., „Der Leistungsausschluss des § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II auf dem gemeinschaftsrechtlichen Prüfstand“, 5/2009 S. 195 – 201 (198).

68] Schreiber, a.a.O., S.198.

69] EUGH, Urteil vom 07.09.2004, RS C-456/02.

70] Schreiber, a.a.O., S. 201.

71] Bosse/Schmidt 2008: 15.

jedoch, dass von Menschenhandel betroffenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern nicht die Freizügigkeitsbescheinigung zur Arbeitssuche anspruchsausschließend entgegengehalten werden könne: Diese könnten daneben regelmäßig auch den gleichen Aufenthaltsgrund geltend machen wie Betroffene, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 a Aufenthaltsgesetz erteilt wird.

02.1.2.5 Fehlen der „rechtlichen Erwerbsfähigkeit“, § 8 Abs. 2 SGB II

Besteht kein Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II, dann muss weiter auch die (rechtliche) Erwerbsfähigkeit der Betroffenen zu bejahen sein. Nur bei nicht vom Leistungsausschluss erfassten ausländischen Staatsangehörigen ist weiter zu prüfen, ob ihnen rechtlich eine Beschäftigung nach § 8 Abs. 2 SGB II erlaubt ist.

Erwerbsfähig ist eine Person, die unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann (körperliche/gesundheitliche Erwerbsfähigkeit) und darf (rechtliche Erwerbsfähigkeit), vgl. § 8 SGB II.

Nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers sind ausländische Staatsangehörige, „denen aufgrund der aufenthalts- und arbeitsgenehmigungsrechtlichen Bestimmungen der Zugang zum Arbeitsmarkt nicht verwehrt ist, als erwerbsfähig anzusehen. Zielsetzung des Gesetzes ist es insbesondere, aus Gründen der Gleichbehandlung diesen Personenkreis in das neue Instrumentarium mit seinen Anreizen und seinen Sanktionsmöglichkeiten zur eigenständigen Lebensunterhaltssicherung einzubeziehen, anstatt Leistungen des Bundessozialhilfegesetzes zu erbringen“, so der Gesetzesentwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 5. September 2003.⁷²

Bei ausländischen Staatsangehörigen richtet sich somit die Erwerbsfähigkeit neben den gesundheitlichen auch nach rechtlichen Kriterien. Die körperliche beziehungsweise gesundheitliche Erwerbsfähigkeit nach § 8 Abs. 1 SGB II unterstellt, ist hier weiter § 8 Abs. 2 SGB II relevant.

Gemäß § 8 Abs. 2 SGB II ist Erwerbsfähigkeit bei ausländischen Staatsangehörigen nur zu bejahen, wenn die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte.

72] BT-Drucksache 15/1515 S. 52.

Die Frage, ob ein solcher (unbeschränkter oder nachrangiger Arbeitsmarktzugang) rechtlich gewährt wird, richtet sich dabei ausschließlich nach den – insoweit unberührten – arbeitsgenehmigungsrechtlichen Regelungen.⁷³

Angehörige der alten EU-Staaten

Angehörige der alten EU-Mitgliedsstaaten⁷⁴ genießen einen privilegierten Zugang zum Arbeitsmarkt und damit die grundsätzliche Erlaubnis zur Aufnahme einer Beschäftigung. Gleiches gilt auch für Staatsangehörige von Malta und Zypern, für Staatsangehörige der EWR-Staaten (Island, Liechtenstein und Norwegen) sowie entsprechend für Personen aus der Schweiz.⁷⁵

Sie alle sind als erwerbsfähig im Sinne von § 8 Abs. 2 SGB II anzusehen.

Angehörige der neuen EU-Staaten

Für Angehörige aus den neuen EU-Staaten gilt demgegenüber jedoch eine Besonderheit. Diese Gruppe verfügt nicht über die grundsätzliche Erlaubnis zur Arbeitsaufnahme aus Freizügigkeit/EU. Sie haben wegen der im EU-Beitrittsvertrag geregelten Übergangsfrist von bis zu 7 Jahren noch keine Arbeitnehmendenfreizügigkeit.

Für Staatsangehörige der EU-8-Staaten⁷⁶ endet diese Frist am 30.04.2011, für Staatsangehörige Bulgariens oder Rumäniens erst am 31.12.2013. Danach genießen sie die volle Arbeitnehmendenfreizügigkeit.

Beschäftigung erlaubt

Eine Beschäftigung ist für diese Betroffenen gemäß § 8 Abs. 2, 1. Alt. SGB II nur erlaubt, wenn sie uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Dies ist nur der Fall, wenn sie bereits über eine Arbeitserlaubnis EU gemäß § 284 Abs. SGB III i.V.m. § 39 Abs. 2 bis 4 und 6 Aufenthaltsgesetz oder über eine Arbeitsberechtigung EU nach § 12 a ArGV verfügen. Für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis EU ist es jedoch ausreichend, wenn eine „Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausgeübt wird, mit der sie weniger verdienen als in dem Mitgliedsstaat, in dem sie sich aufhalten, als Exis-

73] BT-Drucksache 15/1516 S. 52.

74] Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, UK.

75] vgl. BA FH § 8 Pkt. 8.16, S. 6.

76] Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ungarn.

tenzminimum angesehen wird. Auch geringfügig Beschäftigte i.S. von § 8 Abs 1 Nr 1 SGB 4 können Arbeitnehmer in diesem Sinne sein (vgl. EuGH vom 18.07.2007 – C-213/05 = Slg 2007, I-6347)“.⁷⁷

Schmidt⁷⁸ hat in ihrer Stellungnahme zu den EUGH-Entscheidungen Vatsouras und Koupatantze festgestellt, dass auch bei Betroffenen aus den EU-Beitrittsstaaten die Beschäftigung unter Bezugnahme auf § 6 a Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) als erlaubt zu gelten habe:

Über § 6 a der Beschäftigungsverfahrensverordnung wird die Möglichkeit zur Zustimmung der Beschäftigungsaufnahme ohne eine sogenannte Nachrangigkeitsprüfung auch für Personen eröffnet, die über einen Aufenthaltstitel als Zeugin oder Zeuge im Strafverfahren nach § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz verfügen.

Das Verbot der Schlechterstellung aus § 11 Abs. 1 FreizügigG/EU und die Vorrangstellung gegenüber Personen aus Drittstaaten gemäß § 284 Abs. 6 SGB III gebiete es, dass auch EU-Bürgerinnen und -Bürger, die von Menschenhandel betroffen sind, in den Genuss dieser Privilegierung kommen.⁷⁹

Beschäftigung könnte erlaubt werden, Fiktion des § 8 Abs. 2 Alt. 2 SGB II

Da viele Betroffene über eine solche Erlaubnis nicht verfügen werden, ist die Fiktion des § 8 Abs. 2, 2. Alt. SGB II einer genaueren Prüfung zu unterziehen.

Eine Beschäftigung könnte erlaubt werden, wenn die Betroffenen die Voraussetzungen für die Erteilung der oben genannten Berechtigung oder Erlaubnis⁸⁰ erfüllen.

Es stellt sich zunächst die Frage, ob es einer konkreten oder einer abstrakt-generellen Möglichkeit der Beschäftigungserlaubnis bedarf.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) geht in ihren Fachlichen Hinweisen zu § 8 SGB II⁸¹ davon aus, dass die Erlaubnisfähigkeit abstrakt zu verstehen ist. Nach der BA ist Erlaubnisfähigkeit bei Betroffenen aus den neuen EU-Staaten in der Regel zu bejahen, da diesen während der Übergangsfristen nach der Sonderregelung des § 39 Abs. 6 AufenthG ein allgemeiner Arbeitsmarktzugang für qualifizierte Beschäftigungen eröffnet wurde.

Auch Schmidt⁸² teilt die Ansicht, dass nach dem Willen des Gesetzgebers von einer abstrakt-generellen Möglichkeit der Beschäftigungserlaubnis auszugehen ist.

Die Rechtsprechung ist in dieser Frage gespalten. So wird vom SG Berlin und dem LSG Baden-Württemberg die abstrakte Möglichkeit der Gestattung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für nicht ausreichend erachtet⁸³. Das SG Berlin stellt unter Bezugnahme auf die Gesetzgebungsmaterialien darauf ab, dass die Gewährung eines unbeschränkten oder nachrangigen Arbeitsmarktzuganges durch das SGB II unberührt bleiben und sich ausschließlich nach den arbeitsgenehmigungsrechtlichen Regelungen richten sollte.

Das LSG Baden-Württemberg⁸⁴ fordert eine realistische und aktuelle Chance auf Erteilung der Genehmigung, die über eine abstrakte Möglichkeit hinausgeht und sich am Maßstab der Genehmigungsfähigkeit des Arbeitsgenehmigungsrechts messen lassen müsse. Dies ergebe sich schon daraus, dass sonst die 1. Alternative (tatsächliches Vorliegen einer Erlaubnis) hinfällig wäre. Ebenso das LSG Berlin-Brandenburg.⁸⁵

Dagegen hält es das SG Dessau in seiner Entscheidung⁸⁶ für ausreichend,

„dass eine Beschäftigung nur unter der Einschränkung ‚mit Zustimmung der Agentur für Arbeit‘ erlaubt ist. Der Zustimmungsvorbehalt hat keine Auswirkungen auf das Bestehen der Erwerbsfähigkeit. Dies entspricht gerade der Voraussetzung ‚erlaubt werden könnte‘. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des § 8 Abs. 2 SGB II. In der früheren Fassung (damals noch § 8 Abs. 3) wurde bestimmt: ‚Im Sinne von Absatz 1 können Ausländer nur erwerbstätig sein, wenn ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung ohne Beschränkung erlaubt ist oder durch die Bundesagentur erlaubt werden könnte‘ (BT-Drucks 15/1516, S. 11). Bereits § 8 Abs. 3 SGB II enthielt folgende Gesetzesbegründung (BT-Drs. 15/1516, S. 52): ‚Da die Beschäftigung von Ausländern grund-

77] LSG Rhld.-Pflz., Bschl. v. 12.02.2010, L 1 O 84/09, L 1 SO 95/09 B, Rn. 32.

78] Schmidt 2009.

79] vgl. Schmidt, a.a.O., Zusammenfassendes Ergebnis.

80] vgl. BA, FH zu § 8 Pkt. 8.2.1., S. 7.

81] BA, FH zu § 8 Pkt. 8.2.1., S. 7.

82] Schmidt 2009: 3.

83] so bspw. SG Berlin, B. v. 22.09.2009, S 26 AS 27018/09 ER, m.w.N.; LSG Ba-Wü, B. v. 23.07.2008, L 7 AS 3031/08 ER-B.

84] LSG Ba.-Wü., B. v. 23.07.2008 L 7 AS 3031/08 ER-B, Rdnr. 7.

85] LSG B-B, B. v. 20.12.2007, L 5 B 2073/07 AS ER.

86] SG Dessau, B. v. 21.07.2005, S 9 AS 286/05 ER, zit. nach Classen, Rspr-Übersicht April 2010, S. 260.

sätzlich unter Erlaubnisvorbehalt steht, ist für die in Absatz 3 geregelte Frage der Erwerbsfähigkeit nur allgemein nach den Bestimmungen des Arbeitsgenehmigungsrechts darauf abzustellen, ob rechtlich ein Zugang zum Arbeitsmarkt besteht oder zulässig wäre, wenn keine geeigneten inländischen Arbeitskräfte verfügbar sind. Die Frage, ob ein solcher unbeschränkter oder nachrangiger Arbeitsmarktzugang rechtlich gewährt wird, richtet sich dabei ausschließlich nach den – durch dieses Gesetz insoweit unberührten – arbeitsgenehmigungsrechtlichen Gründen.“ Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurden dann die Worte „ohne Beschränkung“ und „durch die Bundesagentur“ zur Klarstellung gestrichen. Hierzu wurde in der Gesetzesbegründung ausgeführt (BT-Drs. 15/1749, S. 31): „Redaktionelle Anpassung. Zur Vermeidung von Missverständnissen soll geregelt werden, dass Ausländer, die die sonstigen Voraussetzungen nach §§ 7 und 8 erfüllen, sowohl mit unbeschränktem als auch mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang erfasst werden.“ Erwerbsfähige Ausländer mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang können deshalb – sofern sie nicht unter das AsylbLG fallen – Grundsicherung für Arbeitsuchende beanspruchen und zwar unabhängig davon, ob für sie aufgrund der konkreten Arbeitsmarktlage eine realistische Chance auf eine Arbeitserlaubnis besteht. Eine Prognose der Arbeitsmarktlage entsprechend zur Verfügbarkeit nach § 119 SGB III ist nicht mehr durchzuführen. Es muss insbesondere auch berücksichtigt werden, dass gemäß §§ 1 bis 4 BeschVerfV der Antragsteller eine zustimmungsfreie Beschäftigung aufnehmen könnte, z.B. bei Familienangehörigen, mit denen er in häuslicher Gemeinschaft lebt“ [Hervorhebung durch die Verfasserin].

Auch das LSG Berlin-Brandenburg sieht in seiner Entscheidung vom 27.09.2007 die theoretische Möglichkeit der Beschäftigungserlaubnis als genügend an, um die Erwerbsfähigkeit nach § 8 Abs. 2, 2. Alt SGB II entstehen zu lassen.⁸⁷ Das LSG Rheinland-Pfalz⁸⁸ hat es in einer aktuellen Entscheidung aus Februar 2010 genügen lassen, wenn auf entsprechenden Antrag bei der Bundes-

agentur für Arbeit eine Erlaubnis nach § 284 Abs. 1 SGB III i.V.m. § 39 AufenthG zu erteilen wäre.

Zusammenfassend ergibt sich daher eine rechtliche Erwerbsfähigkeit von Betroffenen aus den alten EU-Mitgliedsstaaten, Malta, Zypern, Island und Norwegen über den privilegierten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.

Für Betroffene aus den EU-Beitrittsstaaten ergibt sich nach Auffassung der Verfasserin die rechtliche Erwerbsfähigkeit entweder über die Anwendung des § 6 BeschVerfV in Verbindung mit dem Schlechterstellungsverbot aus § 11 Abs. 1 FreizügigG/EU und der Vorrangstellung gegenüber Personen aus Drittstaaten gemäß § 284 Abs. 6 SGB III oder über die Erlaubnisfiktion des § 8 Abs. 2 Alt. 2 SGB II.

Drittstaatsangehörige

Ob Betroffenen aus Drittstaaten eine Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte, richtet sich nach aufenthalts- und beschäftigungsrechtlichen Regelungen. Die Frage nach der Alimentierung wird sich bei Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in der Regel nicht stellen, wenn diese über einen gefestigten Aufenthalt oder über einen im Aufenthaltstitel aufgenommenen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang verfügen.

Häufig ist im Aufenthaltstitel jedoch nicht vermerkt, ob die Bundesagentur für Arbeit der Aufnahme einer Beschäftigung von Betroffenen zustimmen könnte. Die insoweit im Aufenthaltstitel enthaltenen Nebenbestimmungen (Stempel) sind jedoch nicht bindend. Auch die Bundesagentur für Arbeit sieht die Gefahr „einer Ablehnung von Leistungsantragern, obwohl die Beschäftigung unter Beachtung des Vorrangprinzips mit Zustimmung der Arbeitsverwaltung theoretisch zugelassen werden kann“. Sie hat daher in ihren Fachlichen Hinweisen zu § 8 SGB II⁸⁹ ausdrücklich hervorgehoben, dass die Nebenbestimmungen im Titel lediglich als Indiz, nicht jedoch als abschließende Entscheidung anzusehen sind.

Bei einer Begleitung der Betroffenen in die zuständige Behörde ist die oder der Sachbearbeitende gegebenenfalls auf die Fachlichen Hinweise aufmerksam zu machen.

Auch der Betroffene von Menschenhandel insoweit begünstigende § 6a BeschVerfV ist hier immer mit zu bedenken.

87] LSG Berlin-Brandenburg, B. v. 27.09.2007, L 32 B 1558/07 AS ER.

88] LSG Rhld.-Pflz., B. v. 12.02.2010, L 1 O 84/09, L1 SO 95/09 B.

89] BA, FH zu § 8, Pkt. 8.26., S. 10.

02.1.3 Das Europäische Fürsorgeabkommen

Das Europäische Fürsorgeabkommen (EuFürs-Abk) wirkt in einigen Fällen dem Ausschluss von Unionsbürgerinnen und -bürgern entgegen. In diesem Übereinkommen verpflichten sich die Vertragsparteien dazu, Staatsangehörigen der anderen Vertragsparteien, die sich erlaubt auf ihrem Hoheitsgebiet aufhalten und nicht über ausreichende Mittel verfügen, in gleicher Weise wie ihren eigenen Staatsangehörigen die Leistungen der Sozial- und Gesundheitsfürsorge zu gewähren.⁹⁰

Dem Abkommen sind bisher die folgenden Staaten beigetreten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Spanien, Türkei und UK.⁹¹

Das EuFürsAbk ist innerstaatlich anwendbares Recht und geht als *lex specialis* (spezielleres Gesetz) grundsätzlich der Regelung des § 7 Abs. 2 S. 2 SGB II und 23 Abs. 3 SGB XII vor.⁹² Dies hat zur Folge, dass für den vom EuFürsAbk erfassten Personenkreis der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II nach herrschender Meinung in der Rechtsprechung wirkungslos ist.⁹³

Das LSG Baden-Württemberg⁹⁴ hat im April 2010 in der Sache einer rumänischen Staatsangehörigen entschieden, dass wegen des fehlenden Beitritts Rumäniens zum EuFürsAbk dieses hier nicht anwendbar ist. Etwas anderes ergibt sich nach den Ausführungen der Entscheidung auch nicht aus dem europarechtlichen Gleichbehandlungsgebot. Das LSG führt aus:

„Zwar hatte der EuGH in seinem Urteil⁹⁵ vom 15. Januar 2002 entschieden, der fundamentale Grundsatz der Gleichbehandlung zwingt die

Mitgliedsstaaten dazu, von einem Mitgliedsstaat mit einem Drittstaat abgeschlossene bilaterale Abkommen auch auf Staatsangehörige der anderen Mitgliedsstaaten zu erstrecken und diesen die gleichen Vorteile zu gewähren, die auch seinen eigenen Staatsangehörigen aufgrund dieses Abkommens zustehen. Doch greift das Europäische Fürsorgeabkommen vorliegend nicht. R. [Rumänien, Anmerkung der Verfasserin] hat mit keinem der Mitgliedsstaaten der EU Abkommen über die Fürsorge von eigenen Staatsangehörigen geschlossen und ist auch dem Europäischen Fürsorgeabkommen nicht beigetreten. Darüber hinaus begrenzt auch der in Art 24 Abs. 2 der Unionsbürgerrichtlinie enthaltene Grundsatz des Ausschlusses von Sozialhilfeleistungen sogar bei Unionsbürgern auch die Anwendbarkeit des Fürsorgeabkommens im vorliegenden Fall. Ist es dem Mitgliedsstaat sogar gegenüber Unionsbürgern erlaubt, Sozialhilfeleistungen zu verweigern, dann muss dieser Grundsatz auch bei der Anwendung der Rechtsprechung des EuGH im Fall Gottardo gelten.“

02.1.4 Fazit

Für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung gilt somit Folgendes:

Personen, die nicht nur über eine FreizügG/EU zum Zweck der Arbeitssuche verfügen, sondern auch aus anderen Gründen ein Aufenthalts- bzw. Freizügigkeitsrecht besitzen, sind nicht vom Bezug des SGB II ausgeschlossen.

Wer durch eine Vorbeschäftigung in Deutschland einen Arbeitnehmendenstatus nach § 2 Abs. 1 Nr. 2, 1. Alt. FreizügG/EU erworben hat oder über eine Bescheinigung nach § 2 Abs. 3 FreizügG/EU verfügt, unterliegt ebenfalls nicht dem Leistungsausschluss des § 7 Abs. 1, S. 2 SGB II.⁹⁶

In diesem Zusammenhang ist somit für die Betroffenen relevant, ob sie neben der Freizügigkeitsbescheinigung zur Arbeitssuche noch einen anderen Aufenthaltsgrund geltend machen können.

Neben der Arbeitssuche ist auch der Zeuginnen- oder Zeugenstatus in einem Strafverfahren ein Aufenthaltsgrund. Tritt dieser über § 11 Abs. 1 FreizügigG/EU neben die Freizügigkeitsberechtigung zur Arbeitssuche, so entsteht nach hiesiger Rechtsauslegung ein Anspruch auf Leis-

90] Europäisches Fürsorgeabkommen, (SEV Nr. 14) Vertrag ausgelegt zur Unterzeichnung durch die Mitgliedsstaaten des Europarats am 11. Dezember 1953 in Paris, Inkrafttreten : 1. Juli 1954, Zusammenfassung, URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Summaries/Html/014.htm>

91] <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=014&CM=1&DF=&CL=GER>

92] LSG Nds-Bremen, B. v. 14.01.2008, L 8 SO 88/07.

93] LSG Nds-Bremen, B. v. 14.01.2008, L 8 SO 88/07, RdNr. 35, so auch LSG Bln-B, B. v. 30.05.2008, L 14 B 282/08 AS ER, LSG NRW, B. v. 06.05.2009, L 20 B 15/09 AS ER, LSG B-B, Ur. v.11.11.2009, L 10 AS 1801/09, RdNr. 30; a.A. LSG Bayern, B. v. 04.05.2009, L 16 AS 130/09 B ER, LSG B-B, B. v. 25.11.2008, L 5 B 801/08 AS ER; a.A. SG Reutlingen Ur. v. 29.04.2008, S 2 AS 2952/07 RdNr. 90.

94] LSG Ba.-Wü., B. v. 15.04.2010, L 13 AS 1124/10 ER-B, RdNr. 22.

95] Az.: C-55/00 Rechtssache Gottardo; Slg 2002, I-413-449 = SozR 3-6035 Art. 39 Nr. 1.

96] vgl. BA FH, § 7 Pkt. 7.8, S. 9.

tungen nach dem SGB II spätestens nach Ablauf der Sperrfrist des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II.⁹⁷

Sind die Betroffenen Staatsangehörige eines Staates, welcher dem EurFürsAbk beigetreten ist, so ist die Ausschlussklausel des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II ebenfalls nicht anwendbar.

Das Europäische Fürsorgeabkommen gilt auch für einige Nicht-EU-Bürgerinnen, nämlich Staatsangehörige von Island, Norwegen und der Türkei.⁹⁸

02.2 Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII bei Ausschluss vom SGB II

Wie oben beschrieben, sind die Leistungen nach dem SGB XII nachrangig gegenüber dem SGB II. Die Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) können über § 23 SGB XII auch ausländischen Staatsangehörigen offenstehen. Eine Gewährung von Sozialhilfe an ausländische Staatsangehörige kommt außer an Personen, die wegen Alters oder dauerhafter voller Erwerbsminderung aus dem Leistungsbezug des SGB II fallen, auch darüber hinaus in Einzelfällen in Betracht. Dies wird über § 23 Abs. 1 S. 3 gewährleistet. Danach kann die Behörde Sozialhilfe gewähren, „soweit dies im Einzelfall gerechtfertigt ist“.

Die Frage ist somit, ob Betroffene, die entsprechend den vorstehenden Regelungen in Teil 1 aus dem Bezug von SGB II ausgeschlossen sind, Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII geltend machen können.

In der Rechtsprechung ist diese Frage umstritten:

02.2.1 Ausschluss vom SGB XII wegen § 21 SGB XII

Grundsätzlich hat eine Person, die dem Grunde nach Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II hat, gemäß § 21 SGB XII keinen Anspruch auf Hilfen nach dem SGB XII.

Nach Classen⁹⁹ besteht freilich bei einem Ausschluss aus § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II oder wegen fehlender rechtlicher Erwerbsfähigkeit schon „dem Grunde nach“ kein Anspruch auf SGB II-Leistungen. Diese Ansicht hat zur Folge, dass trotz § 21 SGB XII Sozialhilfeleistungen beansprucht werden können (unter der Einschränkung, dass es sich nicht um Berechtigte im Sinne des AsylbLG handelt und § 23 SGB XII nicht entgegensteht).

Auch für das LSG Nordrhein-Westfalen¹⁰⁰ muss § 21 SGB XII gemeinschaftskonform dahingehend ausgelegt werden, dass Personen, die nach § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II ausgeschlossen sind, als nicht dem Grunde nach leistungsberechtigt nach dem SGB II anzusehen sind, sodass § 21 Abs. 1 SGB XII nicht greife.¹⁰¹

Das LSG Hessen¹⁰² vertritt eine vollständig diametrale Ansicht. Danach verfügen auch gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II ausgeschlossene EU-Bürgerinnen und -Bürger dem Grunde nach über eine Leistungsberechtigung nach dem SGB II. Dies hat zur Folge, dass sie auch nach § 21 SGB XII von Leistungen ausgeschlossen sind. Das LSG bezieht sich dabei auf die Gesetzesbegründung (BT-Drucks 16 (11) 80, S. 3) und befindet, dass auch europarechtliche Vorgaben der Auffassung nicht entgegenstehen. Weiter führt es aus:

„Zwar ist einerseits der Entscheidung Trojani zu entnehmen, dass ein Unionsbürger jedenfalls nicht ohne Weiteres von Sozialhilfeleistungen ausgeschlossen sein darf, wenn er sich jedenfalls nach nationalem Recht im Mitgliedsstaat rechtmäßig aufhält. (...) Zu beachten bleibt aber, dass der EuGH es damit nur als mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 12 und 18 EG-V unvereinbar angesehen hat, einen Unionsbürger von Sozialhilfeleistungen auszuschließen, die unter den gleichen Voraussetzungen den eigenen Staatsangehörigen zustehen. Mit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch das SGB II ist das deutsche Grundsicherungssystem jedoch von der Besonderheit geprägt, grundsätzlich erwerbsfähige Hilfebedürftige von Leistungen nach dem SGB XII auszuschließen und sie allein der auf eine Integration in das Erwerbsleben ausgerichteten Grundsicherung für Arbeitsuchende mit ihren besonderen Aktivierungsinstrumenten zu unterwerfen. Der Ausschluss hinsichtlich der Sozialhilfe betrifft daher erwerbsfähige Deutsche und sonstige Unionsbürger gleichermaßen.“

Das LSG Baden-Württemberg¹⁰³ sieht einen Anspruch auf SGB XII-Leistungen dann für gege-

97] Bosse/Schmidt 2008: 18.

98] Deutscher Verein f. öffentliche und private Fürsorge, S. 9.

99] Classen 2009, Pkt. 1.8.

100] LSG NRW, B. v. 27.06.2007 L 9 B 80/07 AS ER.

101] so auch schon LSG NRW, B. v. 03.11.2006 L 20 B 248/06 AS ER.

102] LSG Hessen, B. v. 14.10.2009, L 7 AS 166/09 B ER.

103] LSG Ba-Wü, B. v. 23.07.2008, L 7 AS 3031/08 ER-B.

ben an, wenn Antragstellende vom SGB II-Bezug wegen fehlender rechtlicher Erwerbsfähigkeit ausgeschlossen sind. In diesem Fall liege gerade kein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II dem Grunde nach vor, wie es aber ein Ausschluss nach § 21 SGB XII fordert. So auch das SG Freiburg¹⁰⁴, das bei fehlenden Identitätspapieren eines ausländischen Staatsangehörigen Erwerbsfähigkeit im Sinne von § 8 SGB II verneint, aber eine Anspruchsberechtigung nach SGB XII bejaht.

Um die Frage für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung eindeutig beantworten zu können, müsste hier ein Musterverfahren angestrebt werden.

Denn letztlich ist die Frage insgesamt noch nicht höchstrichterlich entschieden.

02.2.2 Ausschluss, § 23 Abs. 3 SGB XII

§ 23 Abs. 3 SGB II enthält einen weiteren Ausschlussgrund vom Leistungsbezug für ausländische Staatsangehörige. Leistungen nach dem SGB XII kann danach nicht beanspruchen, wer eingereist ist, „um Sozialhilfe zu erlangen“, oder wenn sich das Aufenthaltsrecht allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt. Hierzu muss ein finaler Zusammenhang zwischen Einreiseentschluss und der Inanspruchnahme von Sozialhilfe gegeben sein. Der Sozialhilfebezug muss dabei nicht der einzige Zweck der Einreise gewesen sein. Nach der Rechtsprechung ist § 23 Abs. 3 SGB XII bereits erfüllt, wenn die Einreise auf verschiedenen Motiven beruht, der Zweck der Inanspruchnahme für den Einreiseentschluss jedoch von prägender Bedeutung gewesen, also nicht nur neben vorrangigen anderen Zwecken billigend oder notgedrungen in Kauf genommen worden ist.¹⁰⁵

Bei Betroffenen von Arbeitsausbeutung greift daher der Ausschlussgrund des § 23 Abs. 3 SGB II nicht. Es versteht sich von selbst, dass Betroffene von Arbeitsausbeutung gerade nicht eingereist sind, um Sozialleistungen zu beziehen, sondern um einer Tätigkeit nachzugehen.

Selbst wenn in einem Einzelfall das Vorliegen von Ausschlussgründen zu bejahen wäre, besteht noch immer Anspruch auf die unabweisbaren Leistungen analog dem Leistungsumfang des AsylbLG.¹⁰⁶

02.3 Leistungen nach dem AsylbLG

Im folgenden Teil wird dargestellt, welche Betroffenen ausschließlich Zugang zum Asylbewerberleistungsgesetz haben, wie sich der Leistungsumfang gestaltet und ab wann über das AsylbLG ein Zugang zu Leistungen analog dem Umfang der Sozialhilfe besteht.

02.3.1 Berechtigte

Ausschließlich Zugang zu dem eingeschränkten Leistungssystem des AsylbLG haben die nach § 1 AsylbLG Berechtigten.

Dies sind ausländische Staatsangehörige:

- mit Aufenthaltsgestattung nach § 55 Asylverfahrensgesetz, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 7 AsylbLG
- mit Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG
 - Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG (vorübergehende, humanitäre Gründe)
 - Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG (vorübergehender Opferschutz)
 - Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG (nicht zu vertretende tatsächliche oder rechtliche Ausreisehindernisse)
- mit Duldung nach § 60 a AufenthG, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG
- die ausreisepflichtig sind, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG
 - Ablauf der Duldung
 - Grenzübertrettsbescheinigung „Passeinzugsbescheinigung“ etc.
 - nach Entlassung aus der Abschiebehaft
 - nach Ablauf des Touristenaufenthalts oder sonstigen Aufenthalts ohne beantragte Verlängerung
 - nach rechtskräftiger Ausweisung und Ablauf der Ausreisefrist
 - bei Aufenthalt im Bundesgebiet ohne legalen Status (beachte aber Hinweise)

Der Kreis der Personen, die gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG leistungsberechtigt sind, wurde seit der Einführung des AsylbLG mehrfach geändert. Die Aufenthaltserlaubnis wegen vorübergehenden Opferschutzes wurde in die seit dem 28.09.2007 geltende Fassung des AsylbLG aufgenommen. Nach der Gesetzesbegründung¹⁰⁷ geht

104] SG Freiburg (Breisgau) B. v. 11.06.2008, S 6 AS 2573/08 ER.

105] LSG Nds-Bremen, B. v. 27.11.2008, L 8 SO 173/08 ER, RdNr. 19.

106] LSG NRW, B. v. 27.06.2007, L 9 B 80/07 AS/ER.

107] BT-Drs. 16/5065 S. 232.

die Einfügung des § 25 Abs. 4a AufenthG auf das „neu geschaffene Aufenthaltsrecht für Opfer des Menschenhandels im Sinne der Opferschutzrichtlinie, die mit den zuständigen Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden kooperieren, zurück“.

Die folgende Ausführung interpretiert den § 25 Abs. 4 als vorübergehend:

„Bei einem Aufenthaltsrecht für einen nur vorübergehenden Aufenthalt besteht keine längerfristige Aufenthaltsperspektive, sodass nach der angelegten Systematik wie auch im Falle des § 25 Abs. 4 AufenthG nur Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und nicht nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch in Betracht kommen, wenn der betroffene Ausländer über keine ausreichenden eigenen Mittel verfügt“.¹⁰⁸

Classen¹⁰⁹ merkt jedoch an, dass diese Gruppe von Betroffenen auch zuvor schon eine Duldung oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG erhalten hatte und damit leistungsberechtigt nach AsylbLG war.

Obwohl das Asylbewerberleistungsgesetz eigentlich nur für Angehörige von Staaten außerhalb der EU Anwendung findet, zeigt die Praxis des Umgangs mit Betroffenen von Menschenhandel, dass auch viele Angehörige der EU-Beitrittsstaaten auf die Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes beschränkt werden.¹¹⁰

02.3.2 Leistungsumfang

Bei der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes waren nach den Gesetzesmaterialien insbesondere die „einen Asylmissbrauch begünstigende wirtschaftliche Anreizwirkung der bisherigen Regelungen über Sozialhilfe an Ausländer durch Neustrukturierung und Kürzung der Sozialhilfe für bestimmte Ausländergruppen zu mindern“.¹¹¹ Mithilfe der Umstellung auf Sachleistungen sollte, so die Gesetzesmaterialien, „den Schlepperorganisationen der Nährboden entzogen“ werden.¹¹² Als weitere Begründung für die gegenüber dem SGB II und SGB XII abgesenkten Leistungen wird vonseiten der Bundesregierung

herangezogen, dass sich Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG „typischerweise nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und deshalb keine Leistungen für eine Integration in die deutsche Gesellschaft notwendig sind. Aus diesem Grund dürfen die Grundleistungen nach dem AsylbLG für eine eingeschränkte Zeit geringer ausfallen als die Leistungen nach dem SGB XII. Eine Versorgung von Flüchtlingen unterhalb des Existenzminimums durch das AsylbLG ist daher nicht gegeben“.¹¹³

Der Deutsche Caritasverband hat in seiner Information zu den „Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (1 BvL 1, 3 und 4/09) vom 09.02.2010 für das Asylbewerberleistungsgesetz“¹¹⁴ die so formulierten Zwecke (Begrenzung der Zuwanderung) und Differenzierungsmerkmale (kein Integrationsbedarf) deutlich als sachfremd kritisiert. Nach Auffassung der Autorin weist der Caritasverband zutreffend darauf hin, dass damit auch Personen, deren Aufenthaltstitel eine Aufenthaltsverfestigung vorsieht, auf die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beschränkt würden.¹¹⁵ Es sei zu berücksichtigen, dass der Aufenthalt einer Mehrheit von Personen (rechts-)tatsächlich eher von Dauer sein werde.

Dies gilt unter Berücksichtigung der Europäischen Vorgaben insbesondere auch für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung.

Es stellt sich die Frage, ob der Leistungsumfang für Betroffene von Menschenhandel ausreichend ist. Dies wird in den folgenden Kapiteln diskutiert.

Nach hiesiger Auffassung sprechen die geltende EU-Richtlinie 2004/81/EG sowie der neue Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission gegen eine Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes auf Betroffene von Menschenhandel, vergleiche Europäische Vorgaben für den Schutz von Betroffenen von Menschenhandel.

02.3.2.1 Grundleistungen, § 3 AsylbLG

Die Grundleistungen sind in § 3 AsylbLG geregelt. Der Leistungsumfang des AsylbLG sieht

108] BT-Drs. 16/5065 S. 232.

109] Classen 2008: 80.

110] Bosse/Schmidt, a.a.O. S. 5.

111] BT-Drs. 12/5008, S. 2.

112] BT-Drs. 12/5008 S. 13 f.

113] Antwort der Bundesregierung (BT-Drs 16/7574, S. 3) auf eine Kleine Anfrage verschiedener Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Sozialrechtlichen Schlechterstellung von Flüchtlingen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, BT-Drs. 16/7365.

114] Hrsg, Deutscher Caritasverband e.V.

115] Deutscher Caritasverband e.V. 2010: 7.

dabei nach § 3 Abs. 1 AsylbLG das Prinzip der Sachleistung zusätzlich eines minimalen Taschengeldebetrags vor.

Leben Betroffene außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen, liegt es im Ermessen der Behörde, einen Geldleistungsbetrag nach § 3 Abs. 2 AsylbLG zu gewähren.

Diese Entscheidung, ob Geldleistungen anstelle von Sachleistungen zu gewähren sind, ist von der Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen nach den Grundsätzen des SGB XII und des AsylbLG zu treffen.¹¹⁶ Ein Rechtsanspruch auf eine Geldleistung nach § 3 Abs. 2 AsylbLG ist nach Classen nur ausnahmsweise durchsetzbar.¹¹⁷

Der oben genannte Taschengeldebetrag nach § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG ist bei Personen, die Geldleistungen erhalten, zusätzlich zu gewähren.

Zu konstatieren bleibt, dass die Geldleistung im Sinne des § 3 Abs. 2 AsylbLG unter den Grundsätzen der SGBII/SGB XII-Leistungen liegt. Auch SGB II/SGB XII sollen jedoch bereits nur „das menschenwürdige Existenzminimum“ sichern.

02.3.2.2 Medizinische Versorgung, §§ 4 und 6 AsylbLG

Im Bereich der medizinischen Versorgung wird AsylbLG-Berechtigten nur die absolut notwendige Versorgung zuteil. Betroffenen ist nach §§ 4 und 6 AsylbLG eine medizinische Versorgung zu gewähren bei:

- Erkrankungen, deren Behandlung für die Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist, § 6 AsylbLG
- bei akuten Erkrankungen
- bei akut behandlungsbedürftigen Erkrankungen, hierunter fallen auch chronische Erkrankungen
- bei Erkrankungen, die mit Schmerzzuständen einhergehen

Darüber hinaus besteht Anspruch auf Leistungen bei Schwangerschaft und Entbindung sowie empfohlenen Schutzimpfungen und medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchen aus § 4 Abs. 2 u. 3 AsylbLG.

Nicht zu vergessen ist, dass über § 4 Abs. 1 S. 1 letzter Halbsatz AsylbLG auch ein Anspruch auf „sonstige zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krank-

heitsfolgen erforderliche Leistungen“ eröffnet ist. Hierzu gehören nach Classen¹¹⁸ unter Bezug auf die Rechtsprechung sowohl Medikamente, Brillen¹¹⁹, die Behandlung von Suchterkrankungen sowie Psychotherapie¹²⁰ und Dolmetschkosten.¹²¹

Dieser Anspruch ist aber nach Berichten von Beratungsstellen häufig schwer oder gar nicht durchsetzbar.

02.3.2.3 Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG

Eine Einschränkung der Leistungen des AsylbLG auf das „Unabweisbare“ wird in § 1a AsylbLG bestimmt. Als unabweisbar gelten Leistungen für Unterkunft, Heizung, Haushaltsenergie, Hausrat, Kleidung, Hygiene- und Ernährungsbedarf. § 1a AsylbLG kommt in Betracht, wenn die Einreise „zum Sozialleistungsbezug“ erfolgt ist oder eine Abschiebung aus Gründen, die die antragstellende Person zu vertreten hat, nicht vollzogen werden kann. Erfasst wird daher von der Einschränkung vor allem der Barbetrag im Sinne von § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG. Der Anspruch auf Ermessensentscheidung bezüglich der Geldleistung gemäß § 3 Abs. 2 AsylbLG bleibt bestehen.

Vom Wortlaut her ist die Regelung aber ausschließlich auf Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AsylbLG anwendbar und somit nicht auf Betroffene mit einem Titel nach § 25 Abs. 4a AufenthG, da die Betroffenen weder zum Bezug von Sozialleistungen eingereist sind, noch zu vertreten haben, dass sie nicht abgeschoben werden können.

02.3.3 Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG

Nach § 2 Abs. 1 AsylbLG ist abweichend von den §§ 3 bis 7 AsylbLG das SGB XII auf diejenigen Leistungsberechtigten (des § 1 AsylbLG) entsprechend anzuwenden, die über eine Dauer

118] Classen 2008: 118 ff.

119] VG Meiningen, Gerichtsbescheid v. 01.06.2006, 8 K 560/04, dort abgelehnt wegen geringer Fehlsichtigkeit.

120] LSG Thüringen, B. v. 22.08.05, L 8 AY 383/05 ER, dort abgelehnt, da es sich nur um eine leichte Form der Depression, nicht um eine Posttraumatische Belastungsstörung handelte. OVG Nds. 06.07.2004, 12 ME 209/04 lässt einen solchen Anspruch eher und nur ausnahmsweise auf § 6 AsylbLG gestützt zu. VG Aachen, B. v. 08.01.2004, 1 L 2469703 zustimmend bei schwerer reaktiver Depression, weitere Nachweise auf: <http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/gesetzgebung.php#Med> Eckpunkte zur Krankenhilfe nach §§ 4 und 6 Asylbewerberleistungsgesetz, Stand Mai 2009.

121] zu Dolmetschkosten im Rahmen von Psychotherapie f. nach § 2 AsylbLG-Berechtigte, s. OVG Nds., B. v. 11.01.2002, 4 MA 1/02.

116] LSG NRW, B. v. 07.11.2006, L 20 B 52/06 AY ER.

117] Classen 2008: 107.

von insgesamt 48 Monaten Leistungen nach § 3 AsylbLG erhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben. Die Analogleistungen sollen grundsätzlich in Geld und nicht in Sachmitteln geleistet werden, womit berücksichtigt wird, dass das Gesetz von einem erhöhten Integrationsbedürfnis ausgeht und eine Anpassung an die hiesigen Lebensverhältnisse stattgefunden hat.¹²²

02.3.3.1 Vorbezugszeit von 48 Monaten

Für den Anspruch auf analoge Gewährung von Sozialhilfe nach SGB XII bedarf es einer „Vorbezugszeit“ von 48 Monaten.

02.3.3.2 Rechtsmissbräuchliche Beeinflussung des Aufenthalts

Ausgeschlossen vom Bezug der Analogleistungen nach dem SGB XII sind Personen, denen vorgeworfen werden kann, sie hätten die Dauer ihres Aufenthalts rechtsmissbräuchlich beeinflusst.

Zu der Frage der rechtsmissbräuchlichen Beeinflussung des Aufenthalts besteht eine Fülle an Urteilen. In seiner neuesten Entscheidung vom 02.02.2010 hat das Bundessozialgericht¹²³ (BSG) entschieden, dass eine rechtsmissbräuchliche Handlung nicht schon dann zu bejahen ist, wenn eine Person *„trotz des aufgrund der Duldung bestehenden Abschiebeverbots nicht freiwillig ausreist und hierfür kein anerkannter Grund vorliegt. (...) Ob das vorwerfbare Verhalten die Aufenthaltsdauer beeinflusst hat, ist vielmehr unter Berücksichtigung der gesamten Zeit zu beurteilen, die nach dem maßgeblichen Fehlverhalten verstrichen ist. Eine Beeinflussung der Aufenthaltsdauer liegt nach der Rechtsprechung des Senats dabei schon dann vor, wenn bei generell abstrakter Betrachtungsweise das rechtsmissbräuchliche Verhalten typischerweise die Aufenthaltsdauer verlängern kann, es sei denn, eine etwaige Ausreisepflicht des betroffenen Ausländers hätte unabhängig von seinem Verhalten ohnehin in dem gesamten Zeitraum ab dem Zeitpunkt des Rechtsmissbrauchs nicht vollzogen werden können.* [Hervorhebung durch Verfasserin]

Letzteres wird vom BSG beispielsweise für den Fall angenommen, dass die Erlasslage *„des zuständigen Innenministeriums eine Abschiebung ohnehin nicht zugelassen hätte und es deshalb an der erforderlichen kausalen Verknüpfung*

*zwischen dem Verhalten der Kläger und der Beeinflussung der Aufenthaltsdauer fehlen würde“.*¹²⁴

Auch eine fehlende Mitwirkung bei der Beschaffung von Passpapieren oder widersprüchliche Angaben zum Geburtsnamen sind danach letztlich bedeutungslos, wenn die betroffene Person nicht hätte abgeschoben werden können.¹²⁵

03 Europäische Vorgaben für den Schutz von Betroffenen von Menschenhandel

In der europäischen Rechtssetzung verpflichten verschiedene Instrumente [siehe L1 WP 3.1] die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung getroffener Regelungen in nationales Recht. Hierfür erhalten die Mitgliedsstaaten eine bestimmte Frist.

Geltung in Bezug auf Menschenhandel hat derzeit unter anderem die „EU-Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren“, verabschiedet am 29.04.2004 (2004/81/EG).¹²⁶ Darin enthalten sind klare Vorgaben bezüglich des Umgangs mit Betroffenen von Menschenhandel: Die Mitgliedsstaaten sind danach verpflichtet, Betroffenen bereits während der Bedenkzeit und nach Erteilung des Aufenthaltstitels nach Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie die *„Mittel zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts“* und *„Zugang zu medizinischer Notversorgung“* zu gewähren. *„Dabei sind die speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen, einschließlich psychologischer Hilfe, soweit diese angemessen und durch innerstaatliches Recht vorgesehen ist, zu berücksichtigen“.*¹²⁷

In diesem Zusammenhang werden beispielsweise seitens Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel an der Richtlinie die Einschränkungen kritisiert, die der Schutz der Betroffenen durch die Angemessenheitsklausel und den Vorbehalt des innerstaatlichen Rechts erfährt.

Weitergehende Maßnahmen zur Unterstützung von Betroffenen sieht die „Europaratskon-

124] BSG, Urteil vom 02.02.2010, B 8 AY 1/08 R, RdNr. 13.

125] vgl. LSG NRW, B. v. 31.03.2010 bei antragstellenden Roma aus dem Kosovo.

126] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML> oder: Amtsblatt Nr. L 261 vom 06.08.2004, S. 0019 bis 0023.

127] RL 2004/81/EG, ebda.

122] LSG NRW, B. v. 29.08.2008, L 20 B 52/08 AY ER, RdNr. 13.

123] BSG, Urteil vom 02.02.2010, B 8 AY 1/08 R.

vention zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2005¹²⁸ vor. Deutschland hat die Ratifizierung in Kürze, voraussichtlich für Anfang 2011, angekündigt.¹²⁹

Das Europäische Parlament hat in seinem Entschließungsantrag für eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer vom 10.02.2010¹³⁰ gefordert, dass Schutz und Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel als Schwerpunkt der Maßnahmen der EU in diesem Bereich behandelt werden und Betroffene „*allerdenkliche Hilfe*“ erhalten.¹³¹

Hierunter fasst das Europäische Parlament den Zugang „*mindestens zu einer befristeten Aufenthaltserlaubnis unabhängig von ihrer Bereitschaft, in Strafverfahren zu kooperieren, und vereinfachten Zugang zum Arbeitsmarkt einschließlich der Bereitstellung von Schulungen und anderen Formen der Verbesserung ihrer Fähigkeiten als Minimum auf der Grundlage der Richtlinie 2004/81/EG*“ sowie zu „*angemessener und sicherer Unterbringung und Unterstützung durch Fachleute einschließlich der Bereitstellung eines Verpflegungs- und Unterhaltszuschusses, Zugang zu dringend notwendiger ärztlicher Behandlung, Zugang zu Beratungsdiensten, Übersetzung und Verdolmetschung, falls erforderlich, Hilfe bei der Kontaktaufnahme zu Angehörigen und Freunden und Zugang zu Bildung für die Kinder; einer Maßnahme zur vereinfachten Familienzusammenführung für Opfer, insbesondere wenn sie zu ihrem Schutz erforderlich ist*“.

Die Europäische Kommission hat wiederum im März 2010 neue Rechtsvorschriften zur verstärkten Bekämpfung des Menschenhandels vorgeschlagen. Diese finden sich wieder im „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates“ vom 29.03.2010.¹³² Dieser Vorschlag setzt gegenüber der geltenden Richt-

linie 2004/81/EG einen höheren Standard zur Unterstützung der Betroffenen insbesondere in Bezug auf medizinische Behandlung.

In Art. 10 des Vorschlags wird zum einen festgeschrieben, dass Betroffene für die Zeit vor und während eines angemessenen Zeitraums nach einem Strafverfahren Betreuung und Unterstützung erfahren. Diese darf nicht von der Kooperationsbereitschaft in Bezug auf die Strafverfolgung abhängig gemacht werden, vergleiche Art. 10 Abs. 3 der Richtlinie. Gegenüber der derzeit geltenden Fassung wird darüber hinaus in Art. 10 Abs. 5 der Richtlinie festgeschrieben, dass Betroffene „*mindestens die Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts der Opfer durch Maßnahmen wie eine geeignete und sichere Unterbringung und materielle Unterstützung sowie die notwendigen medizinischen Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information sowie bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetschleistungen und für die Kinder Zugang zur Bildung erhalten. Dabei schenken die Mitgliedsstaaten Opfern mit speziellen Bedürfnissen besondere Beachtung* [Hervorhebungen durch die Verfasserin]“.

Somit sollen nicht mehr nur die medizinische Notversorgung, sondern vielmehr notwendige medizinische Behandlungen sichergestellt werden. Die Notwendigkeit psychologischer Hilfe mit der dabei erforderlichen Dolmetschleistung wird betont, indem diese nicht davon abhängig gemacht wird, ob sie bisher durch innerstaatliches Recht vorgesehen und „*angemessen*“ ist.

Die Ausführungen verdeutlichen die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zu einer Alimentierung der Opfer von Menschenhandel. Diese sollen ihrer speziellen Situation entsprechend und ausreichend versorgt werden. Im folgenden Teil soll nun die derzeitige Praxis im Bundesgebiet dargestellt werden.

Der Richtlinienvorschlag wird derzeit weiterverhandelt. Eine endgültige Fassung der zukünftigen Richtlinie besteht noch nicht.

128] vom 16.05.2005, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=197&CM=8&DF=20/05/2010&CL=GER>

129] Stand vom 20.05.2010: Die Liste der Staaten, die den Vertrag ratifiziert haben, URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=8&DF=20/05/2010&CL=GER>

130] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0018&language=DE>

131] vgl. Pkt. 15 der Entschließung.

132] http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2010_95_de.pdf

04 Praxis der Leistungsgewährung

04.1 Derzeitiger Kenntnisstand

Eine gravierende Problematik bei der Sicherung des Unterhalts für Betroffene von Menschenhandel ist die aktuell uneinheitliche Praxis der

Anspruchsprüfung und Leistungsgewährung durch die jeweils zuständigen Behörden.

Angesichts sehr niedriger erfasster Fallzahlen und noch geringerer Hintergrundinformationen über die Situation der Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung liegen zum jetzigen Zeitpunkt noch keine belastungsfähigen Aussagen zur Praxis der Alimentierung speziell dieser Gruppe vor.

Es wird daher auf die Praxis in Bezug auf Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung zurückgegriffen, da die Ausgangslage beider Gruppen identisch ist. Hierfür werden die Expertise der Gemeinschaftsinitiative Equal (2008) zu den Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Opfern von Menschenhandel¹³³ sowie die Ergebnisse aus einer Erhebung im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (B-L-AG) herangezogen. Zur Vorlage bei der B-L-AG wurde Anfang 2009 eine Stellungnahme zu Praxisproblemen und -beispielen im Rahmen der Umsetzung von § 6 AsylbLG sowie eine diesbezügliche Fallsammlung erstellt. Daran beteiligt waren sowohl mit Menschenhandel befasste polizeiliche Stellen¹³⁴ als auch Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel¹³⁵.

Die darin identifizierten Problemlagen stellen sich in ähnlicher wenn nicht gleicher Form auch bei Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Für Betroffene beider Gruppen von Menschenhandel gelten in Bezug auf aufenthaltsrechtliche und sozialrechtliche Anspruchsgrundlagen die gleichen Bedingungen.

04.2 Problemfelder

In der Expertise der Gemeinschaftsinitiative Equal zu den Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Opfern von Menschenhandel wird konstatiert, dass Betroffene aus den neuen EU-Beitrittsstaaten häufig nicht als SGB-II-berechtigt anerkannt, sondern auf den Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG verwiesen werden – in einigen Fällen wurde sogar beides abgelehnt¹³⁶. Die Expertise rekurriert dabei auf Praxisbeispielen verschiedener bundesdeut-

scher Städte. So wurden in einem Bundesland nach Angaben einer Fachberatungsstelle Betroffene aus den neuen EU-Staaten in der Regel nach dem AsylbLG versorgt.¹³⁷ Auch in den Ländern Berlin, Sachsen, Bremen und Nordrhein-Westfalen mit Ausnahme der Stadt Düsseldorf erhielten zum Zeitpunkt der Befragung Betroffene aus den neuen EU-Staaten ausschließlich Leistungen nach dem AsylbLG.¹³⁸

Die Stadt Köln wiederum verweigerte im Jahr 2007 nach den Erkenntnissen der Erhebung den Betroffenen von Menschenhandel aus den neuen EU-Staaten jegliche Versorgung, da die Alimentierung nach dem AsylbLG für diese Gruppe gesetzeswidrig sei.¹³⁹ Positiv stachen das Land Bayern und die Stadt Düsseldorf hervor, die Betroffenen aus den EU-Beitrittsstaaten grundsätzlich Leistungen nach dem SGB II/SGB XII gewährten.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch die Auswertungen der Abfragen von Polizei und Fachberatungsstellen aus dem Jahr 2009. Sowohl Polizei als auch Beratungsstellen beschreiben die vorhandenen Problemlagen nahezu deckungsgleich.

Beispiele aus den Ländern:

In einem Bundesland war ein Antrag auf Leistungen nach dem SGB XII mit der Begründung abgelehnt worden, die Betroffene sei zum Zweck der Arbeitsaufnahme eingereist. Ein in der Folge angestrebtes Eilverfahren auf vorläufige Gewährung von Leistungen nach SGB XII sei vom Sozialgericht positiv entschieden worden, die Hauptsache war im April 2009 noch anhängig.

In einem anderen Fall konnten Kosten für eine Tumoroperation und anschließende Rehabilitation erst nach Erteilung eines längeren Aufenthaltstitels erreicht werden. Hier wurden der „bessere“ Aufenthaltstitel und die notwendige medizinische Versorgung erst nach erfolgten Absprachen zwischen Polizei und Ausländerbehörde möglich.

Eine Betroffene aus einem anderen Bundesland war nach der Rückkehr in ihr (EU-)Herkunftsland Bedrohungen ausgesetzt. Nach der Wie-

133] Popova 2007.

134] Ergebnisse der Länderabfrage vom 02.03.2009, Zusammenstellung: Senator f. Inneres und Sport, Bremen, 06.04.2009.

135] Zusammenfassung der Ergebnisse der KOK-Abfrage vom 19.06.2009, Zusammenstellung: KOK e. V., Berlin.

136] Popova, a.a.O., S. 29.

137] B-L-AG Ergebnisse der Länderabfrage, Stellungnahmen der Polizei v. 02.03.2009, S.10 f.

138] Popova, a.a.O., S. 30.

139] Popova, a.a.O., S. 31.

dereinreise mit einem neugeborenen Kind war sie zunächst vollständig auf die Versorgung aus Spendenmitteln angewiesen, da ihr wegen bestehender Freizügigkeitsberechtigung weder Leistungen nach SGB II, SGB XII noch Leistungen nach dem AsylbLG zugestanden wurden. Auch hier konnte erst nach dem Kontakt zwischen der zuständigen polizeilichen Stelle mit der Ausländerbehörde ein Aufenthalt nach § 25 Abs. 4 a AufenthG und damit Leistungen nach dem AsylbLG erreicht werden.

Aus der Länderabfrage im Polizeibereich ist ersichtlich, dass je nach Bundesland unterschiedliche Vorgehensweisen angestrebt oder umgesetzt wurden. Diese führen entsprechend auch zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen.

Zunächst ist festzuhalten, dass in einer großen Anzahl von Ländern aufseiten der Polizei keine Praxisfälle und Erfahrungswerte – weder im Bereich des Menschenhandels überhaupt noch bezüglich der Alimentierung von Betroffenen – bestanden. In der überwiegenden Zahl der Bundesländer sind die polizeilichen Stellen nicht für die Geltendmachung von Sozialleistungen zuständig und tätig. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf die Fachberatungsstellen. In den wenigen Ländern, in denen die polizeilichen Stellen Sozialleistungen beantragen, verfolgen die Länder unterschiedliche Konzepte:

Nach den Angaben eines Bundeslands bemüht sich die dort zuständige Zeugenschutzdienststelle des LKA in der Regel darum, bei Betroffenen, die unter Zeugenschutz stehen, einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 3 AufenthG zu erwirken. Für die Erteilung eines solchen Aufenthaltstitels spricht gemäß der Antwort an die B-L-AG, dass den Betroffenen im Falle einer Rückkehr in das Herkunftsland häufig konkret erhebliche Gefahren drohen. Abgesehen davon, dass in der Folge ein Aufenthalt von mehr als sechs Monaten erteilt wird, ergibt sich in der Konsequenz auch eine Anspruchsberechtigung nach SGB XII. Die Erteilung eines Aufenthalts nach § 25 Abs. 4 a AufenthG wird in diesem Bundesland in der Regel nicht angestrebt. Teilweise werde hierauf jedoch auch ausgewichen, da bei einigen Ausländerbehörden die Tendenz bestehe, Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 3 AufenthG zu versagen. Die Verfasserin kann nicht beurteilen, ob die Bedrohungslage für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in den Herkunftsländern

ähnlich gelagert ist wie bei Betroffenen, die sexuell ausgebeutet wurden. Insofern stellt sich hier die Frage der Übertragbarkeit.

Das in einem anderen Bundesland zuständige LKA stellt für Betroffene in der Regel Anträge nach § 25 Abs. 4 a AufenthG. Sofern sie Angehörige eines EU-Staates sind, erhalten sie eine Freizügigkeitsberechtigung nach § 5 Abs. 1 FreizügigG. Betroffene erhalten gemäß einer ausländerrechtlichen Weisung ausschließlich Leistungen nach dem AsylbLG. Nach den Angaben der Polizeistelle erfüllte bisher keine Betroffene die Voraussetzungen für eine Alimentierung nach dem SGB II.

In einem dritten Bundesland erfolgt bei einer Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden stets eine Finanzierung nach dem SGB II.

Besonders die Fachberatungsstellen formulieren aus ihrer Sicht erhebliche Mängel hinsichtlich der Versorgung. Die Darstellungen des KOK e. V. an die Bund-Länder-AG-Frauenhandel hinsichtlich der Leistungen nach dem AsylbLG zeichnen ein bedenkliches Bild der Situation von Betroffenen des Menschenhandels.

Alarmierend ist die Erkenntnis, dass einige Beratungsstellen teilweise für bestimmte Leistungen für Betroffene mit Anspruch nach AsylbLG keine Anträge mehr stellen beziehungsweise gegen einen ablehnenden Bescheid keine Rechtsmittel erheben.¹⁴⁰ Begründet wird diese Praxis zum einen mit einem Mangel an zeitlichen, finanziellen und personellen Kapazitäten in den Beratungsstellen für die häufig sehr zeitintensive Bearbeitung der Anträge.

Zum anderen wird rechtliche Unsicherheit der Mitarbeitenden in Behörden und Beratungsstellen über infrage kommende Leistungen als Grund genannt. Hinzu komme eine hohe Ablehnungsquote bei bestimmten Anträgen, die diese aus zeitlichen und finanziellen Erwägungen als unökonomisch erscheinen ließe.¹⁴¹ Überdies sei eine nachträgliche Kostenerstattung für zunächst von den Beratungsstellen oder Dritten vorfinanzierte Leistungen im Rahmen des Sozialrechts nicht vorgesehen.¹⁴² Auch bei Betroffenen, die sich im Zeugenschutz befinden, gebe es regelmäßig Schwierigkeiten in der Kostenerstattung für Unterbringung und Bedarf.¹⁴³

140] KOK-Abfrage, 19.06.2009, S. 4 f.

141] KOK-Abfrage, 19.06.2009, S. 4.

142] siehe auch: B-L-AG, Länderabfrage vom 02.03.2009, S. 5.

143] B-L-AG, Länderabfrage vom 02.03.2009, S. 5.

Als Konsequenz aus diesen Schwierigkeiten, so der KOK, habe sich eine parallele Finanzierungsstruktur entwickelt. Wegen des geringen zeitlichen und bürokratischen Aufwandes würden originär staatliche Aufgaben über Stiftungen, Wohltätigkeitsvereine oder Spendenmittel der FBS finanziert.¹⁴⁴

05 Analyse

Im folgenden Teil werden die Systeme der Lebensunterhaltssicherung (SGB II, XII und AsylbLG) sowie die besonderen Problematiken in der Alimentierung von Betroffenen von Menschenhandel einer Würdigung unterzogen. Zusammenfassung und Empfehlungen bilden den Abschluss dieser Arbeit.

05.1 Versorgung von Betroffenen von Menschenhandel nach dem AsylbLG

Aus Sicht der Fachberatungsstellen ergeben sich hinsichtlich der Alimentierung von Betroffenen von Menschenhandel einige Problematiken. Hierzu sollen im Folgenden einige Punkte hervorgehoben werden.

05.1.1 Medizinische Versorgung¹⁴⁵

Die medizinische Versorgung stellt nach den vorliegenden Materialien¹⁴⁶ das größte Problem für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG

dar, denn danach sei selbst eine medizinische Notversorgung nach dem AsylbLG in der Praxis nicht in allen Fällen gewährleistet. Im Rahmen der KOK-Abfrage wurde die Problematik aufgezeigt, dass einige Ärztinnen und Ärzte eine Behandlung verweigerten, wenn Betroffene nach dem AsylbLG alimentiert wurden.¹⁴⁷ Daneben wurden in der KOK-Abfrage Einzelfälle benannt, in denen Betroffenen dringend notwendige Therapien oder beispielsweise Zahnersatz selbst bei dem Verlust von Schneidezähnen nicht bewilligt wurden.¹⁴⁸ In einem Fall beispielsweise erfolgte lediglich eine Akutstabilisierung, aber keine Bewilligung von Therapie.¹⁴⁹

Es kann an dieser Stelle keine Aussage darüber getroffen werden, ob es sich bei den oben beschriebenen Falldarstellungen um Einzelfälle oder um die Mehrheit der Fälle handelt, dafür sind die vorliegenden Daten zu wenig repräsentativ. Der KOK weist allerdings schon seit einigen Jahren auf das Thema hin. Es wird daher empfohlen, die Häufigkeit und Hintergründe der auftretenden Mängel in der Umsetzung der medizinischen Versorgung näher zu untersuchen.

05.1.2 Barmittel nach dem AsylbLG

Nach der Erhebung des KOK¹⁵⁰ haben Betroffene von Menschenhandel einen erhöhten finanziellen Bedarf, der aus den Mitteln des AsylbLG nicht zu bestreiten sei. Dieser ergibt sich einerseits aus Fahrtkosten aufgrund der dezentralen Unterbringungen und andererseits aus der Notwendigkeit des ständigen Kontakts mit den Fachberatungsstellen. In einigen Fällen müssen die Betroffenen diese Kosten selbst aus dem geringen Barbetrag bestreiten.¹⁵¹

05.1.3 Übersetzung und Dolmetschung nach dem AsylbLG

Kritisiert wird weiter, dass die Kosten von Übersetzungs- und Dolmetsch-Diensten nicht durch das AsylbLG gewährleistet sind.¹⁵² Diese sind nach dem KOK jedoch unerlässlich für die Beratung, umfassende Information über komplexe Sachverhalte und Stabilisierung der Betroffenen.¹⁵³

144] KOK-Abfrage, 19.06.2009, S. 5.

145] Vergleiche Antwort der Bundesregierung aus dem Jahr 2008 (BT-Drs. 16/9018 v. 30.04.2008) auf eine Große Anfrage (BT-Drs. 16/7213) zum Thema „Soziale Existenzsicherung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz“. Darin hatten die Fragestellenden die Bundesregierung gebeten, mitzuteilen, warum die „in den Referentenentwürfen zum EU-Richtlinien-Umsetzungsgesetz vorgesehene explizite Regelung nach § 6 Abs. 3 AsylbLG zur Übernahme der Kosten für die medizinische Hilfe bzw. angemessene psychologische und psychotherapeutische Behandlung von Opfern des Menschenhandels keinen Eingang in die vom Kabinett beschlossene Fassung des Gesetzentwurfs, insbesondere in Hinblick auf Artikel 9 Abs. 2 der EU-Opferschutz-Richtlinie (2004/81/EG)“ gefunden habe (BT-Drs. 16/9018, S. 29). Die Bundesregierung führte auf diese Frage aus, dass sich die Notwendigkeit einer Regelung in § 6 Abs. 3 AsylbLG nach der Prüfung nicht ergeben hätte, da insoweit wegen des Bestehens von § 4 und 6 AsylbLG kein Umsetzungsbedarf vorgelegen habe. Durch die Alternativen der Anwendungsvarianten der §§ 4 und 6 AsylbLG sah die Bundesregierung sichergestellt, „dass allen Leistungsberechtigten durch die Leistungen des AsylbLG auch im Bereich der gesundheitlichen Versorgung ein menschenwürdiger Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht wird“. (BT-Drs. 16/9018, S. 29).

146] vgl. Popova, a.a.O. S. 31 f.

147] vgl. KOK-Abfrage, S. 6 f.

148] vgl. KOK-Abfrage, S. 6 und 7.

149] B-L-AG, Länderabfrage vom 02.03.2009, S. 8.

150] KOK-Abfrage, S. 2 f.

151] vgl. B-L-AG, Länderabfrage vom 02.03.2009, S. 9.

152] vgl. B-L-AG, Länderabfrage vom 02.03.2009, S. 8.

153] KOK, a.a.O., S. 3.

05.1.4 Unterbringung nach dem AsylbLG

Nach dem AsylVfG ist die Unterbringung in Sammelunterkünften und Asylbewerberheimen vorgesehen, sodass für Berechtigte nach dem AsylbLG eigentlich kein Anspruch auf eine eigene Wohnung besteht.

Jedoch sieht die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009 vor, dass Betroffene von Menschenhandel und Personen, bei denen Anhaltspunkte für eine Betroffenheit von Menschenhandel vorliegen, nicht auf Sammelunterkünfte, sondern an sicheren und ihren Bedürfnissen entsprechenden anderen Orten untergebracht werden. Dies gilt auch für Personen, bei denen erst Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie von Menschenhandel betroffen sein könnten und auch für Betroffene, die sich noch in der Bedenkfrist befinden.¹⁵⁴ In der Praxis kommt die Unterbringung von Betroffenen in Sammelunterkünften daher wohl nicht mehr häufig vor.

Weiteres

Stark kritisiert werden sowohl von den Fachberatungsstellen als auch den zuständigen Polizeistellen örtliche Zuständigkeitsstreitigkeiten, wenn Auffindeort und Unterbringungsort in unterschiedlichen Kommunen oder Ländern liegen. Auch hier stellt sich die Problematik, dass Versorgungs- und Unterbringungskosten im Nachhinein nicht erstattet werden, wenn aus Gründen des Zeugenschutzes ein schneller oder häufiger Ortswechsel erforderlich ist. Der Zeugenschutz sei daher auf das Entgegenkommen der Kommunen angewiesen, so eine Polizeistelle. Diese Situation habe sich jedoch mit der Einführung eines Leitfadens zum Thema Menschenhandel verbessert.

Generell wird von den an der Umfrage beteiligten Stellen die Anwendbarkeit des AsylbLG auf Betroffene von Menschenhandel infrage gestellt. Das Leistungssystem des AsylbLG sei nicht auf diese Gruppe zugeschnitten. Auch biete die bisherige Praxis keinen Anreiz, bis zu einem Strafverfahren im Bundesgebiet zu bleiben und eine Aussage vor Gericht zu machen.

Daneben gebe es große Probleme in der Versorgung von Betroffenen aus EU-Beitrittsstaaten, wenn von den Behörden weder AsylbLG noch SGB XII oder SGB II für anwendbar gehalten

werden. Weiter wird kritisiert, dass durch die Alimentierung im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes keine Teilhabe an der Gesellschaft möglich sei und dass weder (Weiter-)Bildung noch andere Integrationsmaßnahmen im Rahmen des AsylbLG vorgesehen seien.

05.2 Konsequenzen für die Praxis, Wege aus dem Dilemma

Aus den vorbeschriebenen Schwierigkeiten haben die Akteurinnen und Akteure bei Polizei und Beratungsstellen alternative Konzepte entwickelt, um die notwendige Versorgung von Betroffenen sicherzustellen.

So wurde in einem Bundesland ein Leitfaden für die Kooperation erstellt, der die frühzeitige Unterrichtung aller Beteiligten (auch der Fachberatungsstellen und der für die soziale Sicherung zuständigen Stellen) vorsieht und in der Zusammenarbeit offensichtlich positive Auswirkungen zeitigt.

Deutlich wird, dass in vielen Ländern die originär staatliche Aufgabe der (gesundheitlichen) Versorgung von Betroffenen von Menschenhandel letztlich zumindest zum Teil durch andere Quellen sichergestellt wird. Da Therapien bei AsylbLG-Berechtigten in der Regel nicht übernommen werden, sind einige Bundesländer dazu übergegangen, die Betroffenen an spezialisierte Behandlungseinrichtungen weiterzuverweisen. Diese sind meist in Form gemeinnütziger Vereine organisiert und bieten kostenlose Traumabehandlungen von Flüchtlingen und Folteropfern an. Auch für die Finanzierung von Übersetzungen im Rahmen der Psychotherapien wurden alternative Konzepte herangezogen, um die Kosten zu decken.

Daneben wurden in einigen Bundesländern Fonds für Opfer von Menschenhandel eingerichtet, aus denen die Finanzierung einzelner Maßnahmen erfolgt, die teilweise jedoch nur für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung gedacht sind.

06 Zusammenfassung

Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung sind in ihrem Zugang zu finanziellen Hilfen der staatlichen Hilfesysteme durch die gesetzlichen Vorgaben im Bereich SGB

¹⁵⁴ vgl. Pkt. 15 a 1.2 und 15a 1.5.2 der allgemeinen VO zum AufenthG.

II, SGB XII und AsylbLG stark eingeschränkt, einige wurden in der Vergangenheit gar vom Zugang gänzlich ausgeschlossen.

Der speziell für Opferzeuginnen und -zeugen geschaffene Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG sieht bisher nur eine Versorgung nach dem AsylbLG vor.

Die Leistungen nach dem AsylbLG werden aus Sicht der Verfasserin nach dem Auswerten der Beschreibungen aus der Praxis jedoch der speziellen Situation, den Erfordernissen und den Bedürfnissen von Betroffenen von Menschenhandel nicht gerecht. Zudem erschweren Zuständigkeitsstreitigkeiten sowie die Unmöglichkeit einer nachträglichen Kostenerstattung für vorfinanzierte Leistungen regelmäßig die zeitnahe Versorgung der Betroffenen und die Arbeit der Zeugenschutz- und Fachberatungsstellen.

Vor dem Hintergrund der europäischen Vorgaben für den Schutz von Opfern von Menschenhandel besteht daher nach hiesiger Auffassung Nachbesserungsbedarf.

Als positiv wird gewertet, dass sich mit der Einführung von Kooperationen zwischen den beteiligten Polizeidienststellen und den Fachberatungsstellen im Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung gute Erfolge für die Betroffenen haben erzielen lassen. Dies weist darauf hin, dass auch im hier untersuchten Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung eine Zusammenarbeit hilfreich sein kann. Es ist den Materialien zu entnehmen, dass für die Betroffenen bei Einschaltung der Zeugenschutzdienststellen gegenüber Ausländerbehörden sowie den Arbeitsgemeinschaften SGB II und den Sozialämtern teilweise Erfolge erzielt werden konnten. Es sind jedoch im Bereich der Alimentierung fast ausschließlich die Fachberatungsstellen tätig, die aufgrund äußerst knapper finanzieller, personeller und zeitlicher Ressourcen die Ansprüche von Betroffenen nicht in dem Ausmaß sichern können, wie es notwendig wäre.

Die Fachberatungsstellen, aber auch die polizeilichen Stellen haben sich daher zum Teil Finanzierungsquellen eröffnet, mithilfe derer die ihrer Erfahrung nach notwendigen und fehlenden Leistungen zum Teil aufgefangen werden.

Die so entwickelten Konzepte sind nach Auffassung der Verfasserin gute, aber weder langfristig ausreichende noch auf Dauer gesicherte Möglichkeiten der Versorgung von Betroffenen von Menschenhandel. Die alternativen Finan-

zierungen sind in der Regel von Stiftungen und privaten Spendenmitteln abhängig und unterliegen folglich auch Schwankungen in der Höhe des Budgets. Zudem sind auch die zeitlichen Kapazitäten der Behandlungszentren und die finanziellen Mittel von Stiftungen nicht unbegrenzt. Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Opferschutzrichtlinie eine originär staatliche Aufgabe ist.

07 Empfehlungen

Als Ergebnis des Vorstehenden ergeben sich aus Sicht der Autorin folgende Empfehlungen:

In konsequenter Umsetzung der europäischen Vorgaben sollten Betroffenen von Menschenhandel – unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft¹⁵⁵ und ihrer Staatsangehörigkeit – Leistungen im Umfang des SGB II gewährt werden.

In welcher Form dies umgesetzt werden soll, kann dahinstehen. Möglich wäre beispielsweise die Gestaltung eines eigenen Aufenthaltstitels, der eine Anspruchsberechtigung nach dem SGB II oder SGB XII oder analog einer der beiden Systeme eröffnet.

Es wäre weiterhin hilfreich, die – bisher im Ermessen stehende – Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung ohne Vorrangsprüfung gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG i.V.m. § 6a BeschVO in einer Sollvorschrift auszugestalten, sodass Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung nicht auf den Bezug von Sozialleistungen angewiesen sein müssen.

Eine eindeutige Bestimmung über die örtliche Zuständigkeit der Sozialleistungsträger in Fällen des Zeugenschutzes wegen Menschenhandels würde die Arbeit von Zeugenschutzstellen der Landeskriminalämter sowie der Fachberatungsstellen vereinfachen und auch die zeitlichen und finanziellen Ressourcen schonen.

In der Frage der Alimentierung der Betroffenen sind überwiegend die Fachberatungsstellen tätig. Nur eine gesicherte Finanzierung (die Fortbildungen in Rechtsfragen ermöglicht) versetzt die Beratungsstellen in die Lage, neben der psychosozialen Betreuung der Betroffenen auch die Leistungsansprüche von Betroffenen durchsetzen zu können.

^{155]} vgl. Art. 10 Nr. 3 des EU-Richtlinienvorschlags vom 29.03.2010.

08 Literatur

- Bosse, R./Schmidt, A. (2008):** Leistungen nach dem SGB II/XII für Angehörige eines EU-8-Mitgliedsstaates, Bulgariens oder Rumäniens, bei denen konkrete Hinweise vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind. Gutachten im Auftrag von KOK e. V. und Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel e. V. (KOOFRA). Hamburg 2008. URL: http://www.kok-buero.de/data/Medien/Bosse_SchmittKOOFRA-GutachtenSGB-BezugOpferMenschenhande-IEUMai2008EEndversion.pdf (Zugriff am: 02.07.2010).
- Bundesagentur für Arbeit (2010):** Weisungen und Gesetze der Bundesagentur für Arbeit zum Thema „SGB-II-Leistungen“. Nürnberg 2010. URL: http://www.arbeitsagentur.de/nn_166486/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Allgemein/IW-SGB-II-Fachliche-Hinweise.html (Zugriff am: 02.07.2010).
- Bundeskriminalamt (2009):** Palermo-Protokoll und die Folgen – Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung, Materialsammlung zu nationalen und internationalen eher strategisch ausgerichteten Aktivitäten, Wiesbaden 2009. URL: http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/ebook_mh_sex_ausbeutung/eBook_MH_sex_Ausbeutung.pdf (Zugriff am: 02.07.2010).
- Bundeskriminalamt (2009):** Bundeslagebild Menschenhandel 2009 – Pressefreie Kurzfassung. Wiesbaden 2009. URL: http://www.bka.de/lageberichte/mh/2009/bundeslagebild_mh_2009.pdf (Zugriff am: 02.07.2010).
- Bund-Länder-AG Frauenhandel (2009):** Ergebnisse der Länderabfrage vom 02.03.2009. Zusammenstellung: Senator f. Inneres und Sport.
- Bund-Länder-AG Frauenhandel:** Zusammenfassung der Ergebnisse der KOK-Abfrage vom 19.06.2009. Zusammenstellung: KOK e. V., Berlin.
- Classen, G. (2008):** Sozialleistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge – Handbuch für die Praxis. Karlsruhe: Loeper.
- Classen, G. (2009):** Leistungen für Ausländer nach SGB II, SGB XII und AsylbLG. Berlin. URL: http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Eckpunkte_SGB_II_XII_Auslaender.pdf (Zugriff am: 20.05.10).
- Classen, G. (2010):** Rechtsprechungsübersicht zum Flüchtlingssozialrecht. Berlin. URL: www.fluechtlingsrat-berlin.de (Zugriff am: 20.05.2010).
- Classen, G. (2010a):** Das Asylbewerberleistungsgesetz und seine Novellen von 1997, 1998, 2005 und 2007. Berlin. URL: <http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/gesetzgebung/KurzinfoAsylbLG-93-97-98-05.pdf> (Zugriff am: 27.07.2010).
- Cremer, G. (2010):** Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (1 BvL 1,3 und 4/09) vom 09.02.2010 für das Asylbewerberleistungsgesetz. Freiburg: Deutscher Caritasverband e. V.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2010):** Erste Empfehlungen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund. DV 22/09 AF III 10.03.2010, Zit. DvVfF.
- Follmar-Otto, P./Rabe, H. (2010):** Ergebnisse und Empfehlungen der Studie „Menschenhandel in Deutschland – Die Menschenrechte der Betroffenen stärken“. Berlin. URL: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Ergebnispapiere_Zusammenfassungen_Hintergrundpapiere/ergebnispapier_studie_menschenhandel.pdf (Zugriff am: 20.05.2010).
- Hailbronner, K. (2009):** Ansprüche nicht erwerbstätiger Unionsbürger auf gleichen Zugang zu sozialen Leistungen. ZfSH SGB 4/2009, S. 195 ff.
- Husmann, M. (2010):** Das Diskriminierungsverbot des Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68. In: ZfSH SGB 2, 2010, S. 87 ff.
- Popova, D. (2007):** Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Opfern von Menschenhandel und deren praktische Umsetzung in Deutschland – Expertise für das Nationale Thematische Netzwerk Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Berlin: BMAS. URL: http://www.equalasyl.de/fileadmin/dokumente/080128_Expertise_Opfer_von_Menschenhandel.pdf (Zugriff am: 02.07.2010).

- Rothkegel, R. (2010):* Ein Danaergeschenk für den Gesetzgeber, Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010 – 1 BvL 1, 3,4 / 09. In: ZfSH SGB 3/2010, S. 135 ff.
- Schreiber, F. (2009):* Der Leistungsausschluss des § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II auf dem gemeinschaftsrechtlichen Prüfstand. In: info also 5/2009, S. 195 ff.
- Schmidt, A. (2009):* Zugang zu Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII für BürgerInnen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten. Handout vom 23.09.2009. URL: http://www.kokbuero.de/data/Medien/DiskussionspapierU-berblickErgebnisseKOOFRA_GutachtenSeptember2008.pdf (Zugriff am: 04.07.2010).
- Schmidt, A. (2009):* Stellungnahme zu den Auswirkungen des Urteils des EuGH vom 04.06.2009 zu dem Verfahren mit den Az. C-22/08 und C-23/08. URL: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/Studien/Schmidt0809StellungnahmeAuswirkunge-nEuGHUrteilvom4609UGuSH.pdf> (Zugriff am: 02.07.2010).
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (2005):* Menschenhandel Materialien. Berlin: SfWAF.
- JURIS – Rechtsprechungsdatenbank:*
URL: www.juris.de (Zugriff am: 27.07.2010).

LOS 1 ›

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

L1 WP2

Verfahrensanalyse

Claudia Kestermann, Petra Rump, Maria-Luise Busse

L1 WP 2.1 › Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Heike Rabe, Simone Katter

L1 WP 2.2 › Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt

L1 WP 2.3 › Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Anette Schmidt

L1 WP 2.3.1 › Untersuchung des aufenthaltsrechtlichen Status Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.2 › Untersuchung der Alimentierung Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

L1 WP 2.3.3 *Katrin Inga Kirstein*

› **Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung**

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.4 › Untersuchung der Anwendbarkeit der gesetzlichen Unfallversicherung für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

221 >	1	Einleitung
222 >	2	Bisherige Anwendung des OEG auf Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung
222 >	2.1	Anfragen an Versorgungsämter der Länder
222 >	2.2	Anfragen an Fachberatungsstellen
224 >	2.3	Anfrage an anwaltliches Netzwerk zum Opferschutz
224 >	2.4	Literaturrecherche
224 >	2.5	Fazit
224 >	3	Rechtsgutachten über d. Anwendbarkeit d. OEG für Betroffene v. Menschenhandel z. Zweck d. Arbeitsausbeutung
224 >	3.1	Leistungsberechtigte, § 1 OEG
225 >	3.1.1	Privilegierte ausländische Staatsangehörige
225 >	3.1.2	Betroffene mit rechtmäßigem, nicht nur vorübergehendem Aufenthalt
226 >	3.1.3	Betroffene ohne legalen Aufenthaltsstatus zum Zeitpunkt der Tat
226 >	3.1.4	Betroffene mit vorübergehendem Aufenthalt, § 1 Abs. 6 und § 10b OEG
227 >	3.1.5	Fazit zur Leistungsberechtigung
227 >	3.2	Anspruchsvoraussetzungen, § 1 OEG
227 >	3.2.1	Vorsätzlicher, rechtswidriger tätlicher Angriff
230 >	3.2.2	Gesundheitliche Schädigung, Schädigungsfolgen und Kausalität
231 >	3.3	Versagungsgründe, § 2 OEG
233 >	4	Leistungsspektrum
234 >	4.1	Anspruch auf Heilbehandlung, § 10 ff BVG
234 >	4.2	Einkommensunabhängige Leistungen
235 >	4.3	Einkommensabhängige Leistungen
235 >	4.4	Leistungen für Nicht-EU-Staatsangehörige in Abhängigkeit von der Verweildauer
235 >	4.5	Zwischenfazit
235 >	4.6	Leistungen bei Ausreise aus der Bundesrepublik
236 >	4.7	Zwischenfazit Leistungsspektrum
236 >	5	Verfahren
237 >	5.1	Antragstellung
237 >	5.2	Widerspruchs- und Klageverfahren
237 >	6	Betrachtung der erhobenen Fallgestaltungen
238 >	6.1	Urteil des Amtsgerichts Laufen vom 02.07.2008, 4 Ls 220 Js 23280/07
238 >	6.2	Urteil des Amtsgerichts Hamburg St. Georg vom 22.02.2010, 940 Ls 6500 Js 38/09
238 >	6.3	Weitere Urteile aus der Urteilsanalyse von Prof. Dr. Renzikowski
238 >	6.4	Fallgestaltungen nach Cyrus
239 >	7	Schlussfolgerungen und Ausblick
239 >	7.1	Problemstellungen innerhalb der Studie
239 >	7.2	Neues Gesetzgebungsverfahren
239 >	7.3	Kritische Betrachtung
240 >	7.4	Ausblick
243 >	8	Literatur

L1 WP 2.3 | Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt

*Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren
im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung*

L1 WP 2.3.3 | Katrin Inga Kirstein

Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

01 Einleitung

Bei der Frage, wie Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung entschädigt werden können, ist es naheliegend, zunächst an die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu denken und dort entgangenen Lohn und Schadensersatz, unter Umständen sogar Schmerzensgeld zu verlangen. Sind diese aber finanziell nicht leistungsfähig, gehen die Betroffenen leer aus.

Dabei stellt sich die Frage, ob die Betroffenen wegen der Taten auch einen Anspruch gegen den Staat herleiten können.

Das soziale Entschädigungsrecht eröffnet diese Möglichkeit durch einen sozialrechtlichen Anspruch. Dieser findet seine Grundlage im Ersten Buch Sozialgesetzbuch (SGB I). Nach § 5 SGB I kann einen Anspruch auf soziale Entschädigung geltend machen:

„(...) wer einen Gesundheitsschaden erleidet, für dessen Folgen die staatliche Gemeinschaft in Abgeltung eines besonderen Opfers oder aus

anderen Gründen nach versorgungsrechtlichen Grundsätzen einsteht.“

Hierunter fällt das Opferentschädigungsgesetz (OEG), das die Möglichkeit der Entschädigung für Opfer von Gewalttaten bietet.

Zweckbestimmung des OEG ist die vollständige wirtschaftliche Sicherung, wenn eine Person durch eine Gewalttat Gesundheit und Arbeitskraft verliert.² So ist in § 1 Abs. 1 S. 1 OEG normiert:

„Wer im Geltungsbereich dieses Gesetzes oder auf einem deutschen Schiff oder Luftfahrzeug infolge eines vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriffs gegen seine oder eine andere Person oder durch dessen rechtmäßige Abwehr eine gesundheitliche Schädigung erlitten hat, erhält wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen auf Antrag Versorgung in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes.“

Die Umsetzung einer vollständigen wirtschaftlichen Sicherung eines Gewaltopfers wird somit

1] Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) – Allgemeiner Teil – (Artikel I des Gesetzes vom 11. Dezember 1975, BGBl. I S. 3015), zuletzt geändert Art. 7 Abs. 5 G vom 07.07.2009, BGBl. I S. 1707.

2] BT-Drucks. 7/2506 zitiert nach Heinz, OEG, S. 11, Rn. 34.

durch den Verweis auf das Bundesversorgungsgesetz beziehungsweise seine entsprechende Anwendung (Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges, BVG³) erreicht.

Wie sich deutlich aus der Formulierung des § 5 SGB I ergibt und (etwas versteckter) auch aus dem zitierten § 1 OEG, bezieht sich das soziale Entschädigungsrecht jedoch auf einen Anspruch wegen eines aus der Tat resultierenden Gesundheitsschadens. Eine finanzielle Entschädigung „nur“ wegen der Tat an sich, die ohne weitere gesundheitliche Folgen bleibt, sieht das OEG nicht vor [siehe Kapitel 4].

02 Bisherige Anwendung des OEG auf Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

Im Rahmen der Erhebung zu dieser Studie stellte sich heraus, dass bisher in keinem Fall von Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung Ansprüche nach dem OEG geltend gemacht wurden. Einschränkend muss in Betracht gezogen werden, dass Fälle mit Arbeitsausbeutung im Hintergrund der Tat unter Umständen bisher so nicht benannt oder erfasst worden sind.

Folgende Maßnahmen zur Erlangung von Informationen wurden durchgeführt:

Über das BMAS wurden in der Zeit vom 28.01. bis 16.02.2010 die Versorgungsverwaltungen der Länder um Mitteilung gestellter Anträge nach dem OEG vor dem Hintergrund von Arbeitsausbeutung gebeten. Gleichzeitig wurde bei den Mitgliedsorganisationen des KOK um entsprechende Mitteilung nachgesucht. Eine Bitte um Information in entsprechenden Fällen wurde des Weiteren an ein anwaltliches Netzwerk aus dem Bereich Opferschutz übersandt. Weiter wurde die Forschungsstelle für Sozialrecht und Sozialpolitik an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg schriftlich gebeten mitzuteilen, ob Promotionen oder Habilitationsschriften in diesem Themenbereich bekannt

sind. In der Recherche wurde die einschlägige Fachliteratur ausgewertet.

02.1 Anfragen an Versorgungsämter der Länder

Die Bitte um Mitteilung an die für die Durchführung des Opferentschädigungsgesetzes zuständigen Versorgungsämter wurde von allen Versorgungsverwaltungen bis auf die eines Bundeslandes (Sachsen) beantwortet. Es bestätigte sich, dass das OEG bisher nicht in Fällen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung angewendet oder der Tathintergrund Arbeitsausbeutung von den Betroffenen bei der Antragstellung nicht benannt wurde. Die Rückmeldungen ergaben allerdings, dass Fälle von Antragstellungen wegen Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung bekannt waren.⁴ Wegen der Eingrenzung der Fragestellung der Studie auf Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung sollen diese hier jedoch unberücksichtigt bleiben.

02.2 Anfragen an Fachberatungsstellen

Auch die Anfragen an die Fachberatungsstellen hatten zum Ergebnis, dass von dort keine Anträge wegen Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung gestellt worden sind. Interessant sind in diesem Zusammenhang die erfolgten Rückmeldungen. Sie geben teilweise Aufschluss darüber, weshalb eine Antragstellung unterblieben ist oder unterbleibt.

Obwohl sich die Ausführungen zumeist auf Ausbeutung in der Prostitution beziehen, sind sie wegen ihrer generellen Aussagekraft über die von den Fachberatungsstellen als problematisch beschriebenen Verfahren auf Leistungen nach dem OEG erkenntnisfördernd. Es ist jedoch zu beachten, dass es sich hierbei jeweils um persönliche Einschätzungen handelt, die nicht auf sämtliche Fachberatungsstellen übertragen werden können: Zu unterschiedlich sind dazu die Erfahrungen der einzelnen Stellen. Denn die Einschätzungen sind maßgeblich bestimmt von den Bedingungen vor Ort und dem Bestehen weiterer Hilfenetze in den jeweiligen Städten.

Fachberatungsstelle A

„Ich hatte vor meiner Elternzeit eine Klientin, bei der das alles beantragt war. Ich weiß von meiner Vertretung, dass sich das mächtig hinzog,

3] Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges – Bundesversorgungsgesetz, Neugefasst durch Bek. v. 22.01.1982 (BGBl I, S. 21); zuletzt geändert durch Art. 5 G v. 30.07.2009 (BGBl I, S. 2495).

4] Hierzu auch: Follmar-Otto/Rabe 2009: 80.

mit vielen Untersuchungen verbunden war, aber letztlich gute Angebote gemacht wurden. Die Klientin sollte in einer Klinik eine psychotherapeutische Behandlung bekommen, an eine Kur war gedacht etc. Wer dann leider nicht konsequent bei der Sache blieb, auch das eben Teil ihrer Geschichte und ihrer Persönlichkeitsstruktur, war die Klientin. So wissen wir nun nicht mehr, was letztlich daraus geworden ist, sie ist abgetaucht. Schade, aber nicht zu ändern.

Wichtig bei diesen OEG-Sachen ist, dass man weiß, die Frauen bleiben länger oder immer hier, denn es geht alles nicht so schnell.

(...) danke für den Hinweis bezüglich des Weiterverfolgens aus der Heimat. Das ist uns bekannt und es wäre theoretisch schon gut. Aber in der Praxis geht das völlig vorbei an der Realität. Die Frauen fahren in der Regel nach Hause und tauchen dort wieder ein in das alte Leben. Niemand soll wissen, was wirklich in Deutschland passiert ist. Wie also kann sich eine Frau dann einer Begutachtung unterziehen? (Die Untersuchungen beim Arzt sind hier schon schwierig für die Frauen. Die meisten wollen gar nicht wirklich wissen, was mit ihnen los ist, besonders wenn es um psychische Erkrankungen geht oder neurologische Probleme.)

Das funktioniert leider alles längst nicht so gut, wie es hier durchdacht wurde. Hier kollidieren unsere gut gemeinten Ideen mit der bitteren Wirklichkeit einer häufig total anonymisierten Tätigkeit der Frauen, um den Familien zu helfen. Alle freuen sich, dass das Kind in Deutschland arbeitet, sehr selten wissen die Familien, was wirklich hier los ist. Es ist ein Fakt, wenn die Frauen zu Hause angekommen sind, dann haben sie auch nichts mehr mit uns zu tun, sie haken das Kapitel Deutschland dann ab. Das sind unsere Erfahrungen, die ich Ihnen nicht vorenthalten möchte.“

Fachberatungsstelle B:

„In den letzten drei Jahren hat keine unserer Klientinnen Leistungen nach dem OEG bezogen. Wir haben zweimal die Anträge gestellt mit Klientinnen, aber nach den ersten Rückfragen wollte die eine Frau nicht mehr und die andere wollte dann doch schnell zurückkehren in ihr Heimatland und „nichts mehr mit

all dem“ zu tun haben. Davor haben manche Klientinnen eine Rente (ca. 120 €) über das OEG bezogen, zum Teil auf ein Jahr begrenzt. Das waren zwar Frauen, die in unserer Beratungsstelle als Opfer von Menschenhandel galten. Aber die OEG-Leistungen waren wegen Körperverletzung oder Vergewaltigung und hatten ein Verfahren als Beleg. Soweit ich mich erinnern kann, war keine Arbeitsausbeutung dabei.“

Fachberatungsstelle C

„Zu Ihrer Mail bezüglich positiver Erfahrungen mit OEG-Anträgen für Klientinnen kann ich Ihnen mitteilen, dass eine Klientin von uns (Opfer von Menschenhandel/Zwangsprostitution) seit Sommer 2003 eine OEG-Rente erhält. Zuständig ist ein Versorgungsamt in X⁵. Der Antrag wurde von uns mit der Frau zusammen gestellt, allerdings unter der deutlichen Unterstützung (hinsichtlich Datenschutz, Infos zu Tathintergrund etc.) der zuständigen Kripo und des Zeugenschutzes. Die Frau befand sich zum damaligen Zeitpunkt im offiziellen Zeugenschutz.

Es hat inzwischen 2x eine Begutachtung durch eine Amtsärztin im Versorgungsamt gegeben – die beiden Termine mit einem Abstand von circa drei Jahren wurden von derselben, sehr erfahrenen Psychiaterin durchgeführt, die auf die besondere Situation und entsprechende Wünsche der Frau gut eingehen konnte (zum Beispiel meine Anwesenheit während der Begutachtung, Pausen, keine Details zum Tatgeschehen, da diese bereits hinreichend in den schriftlichen Unterlagen vorhanden waren ...).

Sobald ich erneut eine Klientin (Opfer von MH) aus dieser Region hätte, würde ich wieder versuchen, einen OEG-Antrag zu stellen. Darüber hinaus haben wir diesbezüglich keine positiven Erfahrungen, stellen inzwischen aber auch nur noch selten einen Antrag.

Die seltene OEG-Antragstellung hat den Grund, dass der Aufwand sehr hoch ist, es viele Rückfragen gibt (wenn's noch halbwegs gut läuft) oder viele Papiere (von Ärzten und Therapeuten) vorgelegt werden sollen, die die Frauen nicht haben, weil sie (noch) nicht zu einer Therapie bereit oder in der Lage sind. Die Aussicht, dass sie dann eine OEG-Rente be-

5] Ort der Antragstellung wurde von der Verfasserin anonymisiert.

kommen ist mehr als gering und OEG-Renten sind das Einzige, was für die Frauen wirklich eine Hilfe ist. Alle anderen Maßnahmen (medizinische oder berufliche Reha, Therapie ...) können in der Regel auch über andere Kostenträger erreicht werden, falls nötig.“

02.3 Anfrage an anwaltliches Netzwerk zum Opferschutz

Aus dem Netzwerk von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten ist keine Rückmeldung erfolgt.

02.4 Literaturrecherche

Die Literaturrecherche zum Thema war in Bezug auf die Situation Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und der Anwendbarkeit des OEG ebenfalls unergiebig. Generell ist die Anzahl der Beiträge im Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten verschwindend gering. Selbst in gängigeren und sehr strittigen Fragen des sozialen Entschädigungsrechts finden sich häufig nicht mehr als zwei Veröffentlichungen pro Jahr. Häufig beschränken sich die Veröffentlichungen darauf, Gesetzesänderungen aufzugreifen oder den gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung wiederzugeben. Literatur, die thematisch in der Schnittmenge Menschenhandel/OEG angesiedelt wäre, ist – bis auf die vom BMFSFJ herausgegebene Broschüre „Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“⁶ – nicht vorhanden.

02.5 Fazit

Die wenigen erzielten Ergebnisse der Recherche haben ihren Grund unter Umständen auch darin, dass eine systematische Dokumentation der Fälle staatlicher Entschädigung von Betroffenen von Menschenhandel in den Versorgungsämtern oder den Beratungsstellen nicht erfolgt.⁷ Mangels vorliegender Fälle, in denen Ansprüche des OEG geltend gemacht wurden, und in Ermangelung spezifischer Fachliteratur können somit die Alimentierungsmöglichkeiten durch das soziale Entschädigungsrecht lediglich theoretisch verdeutlicht werden. Dies wird in Kapitel 3 geschehen.

6] Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel, Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.

7] Follmar-Otto/Rabe 2009: 80.

03 Rechtsgutachten über die Anwendbarkeit des OEG für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

Dargestellt werden im Folgenden zunächst die Voraussetzungen der Entschädigung. Im Anschluss daran sollen mögliche Fallkonstellationen auf ihre Anspruchsmöglichkeiten hin überprüft werden.

03.1 Leistungsberechtigte, § 1 OEG

Vom Grundsatz her ist jede Person, die im Bundesgebiet⁸ Opfer einer Gewalttat wird, leistungsberechtigt nach dem OEG.⁹ Somit steht eine Versorgung grundsätzlich auch Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft offen. Abhängig vom Aufenthaltsrechtlichen Status¹⁰ und der Verweildauer wird lediglich hinsichtlich des Leistungsumfangs¹¹ differenziert.

Auch Personen, die zum Zeitpunkt der Tat keinen legalen Aufenthaltsstatus innehaben, sind von einer Versorgung nicht auf Dauer vollständig ausgeschlossen.

Vielmehr können Personen, die Opfer eines vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriffs geworden sind und bei denen die Leistungen nicht nach §§ 2¹² oder 10 OEG ausgeschlossen sind, in den Anspruch auf Versorgung „hineinwachsen“¹³, der Anspruch auf Entschädigung ruht indessen.

Treffend hat es das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 06.09.2005 formuliert¹⁴:

„Sind die Voraussetzungen (...) erfüllt, so ist die Versorgungsverwaltung vorbehaltlich der Bestimmungen über die Antragstellung sowie even-

8] oder auf einem deutschen Schiff oder Luftfahrzeug.

9] Seit Einführung des Dritten OEG-Änderungsgesetzes (BGBl I, S. 1580) führen darüber hinaus auch Gewalttaten im Ausland für einen bestimmten Personenkreis nach § 3 a OEG zu einer Entschädigung. Dieser Entschädigungstatbestand wird hier jedoch nicht weiter erläutert, da vorliegend ausschließlich Taten im Inland Gegenstand der Betrachtung sind.

10] Ansprüche von Besucher/innen haben für die Thematik keine Relevanz und werden hier nicht erläutert.

11] Zu den möglichen Leistungen im Detail siehe Kapitel 4.

12] Siehe Kapitel 3.3 „Versagungsgründe“.

13] Siehe Kapitel 4.4 „Leistungen für nicht-EU-Staatsangehörige in Abhängigkeit von der Verweildauer“.

14] LSG NRW, Urteil vom 06.09.2005, L 6 VG 49/00, Orientierungssatz 2. – Entscheidungen in dieser Arbeit, soweit nicht anders angegeben, sind in der Juris-Rechtsprechungsdatenbank zu finden.

tueller Ausschlussgründe dem ausländischen Geschädigten ab dem Zeitpunkt leistungspflichtig, ab dem er die besonderen Voraussetzungen für Ausländer (§ 1 Abs 4 bis 6 OEG) erfüllt oder in die Bundesrepublik Deutschland eingebürgert wird. Ein Anspruch auf Versorgung kann danach auch entstehen, wenn sich – wie hier – ein unrechtmäßiger Aufenthalt zu einem rechtmäßigen Aufenthalt wandelt.“

Von einem Hineinwachsen in den Anspruch kann also gesprochen werden, wenn eine betroffene Person zwar zum Zeitpunkt der Tat keinen legalen Aufenthaltsstatus hatte, jedoch später beispielsweise eine Duldung erhält. In dem Moment, in dem ein Aufenthaltstitel vorliegt und die übrigen Voraussetzungen nach dem OEG zu bejahen sind, besteht grundsätzlich ein Anspruch.

03.1.1 Privilegierte ausländische Staatsangehörige

Anspruch auf denselben Leistungsumfang wie Deutsche haben Staatsangehörige:

- der EU-Mitgliedsstaaten, § 1 Abs. 4 Nr. 1 OEG
- wenn Rechtsvorschriften der EG eine Gleichbehandlung erforderlich machen, § 1 Abs. 4 Nr. 2 OEG¹⁵
- wenn der Staat, aus dem die betroffene Person stammt, deutschen Staatsangehörigen im Falle von Gewalttaten ebenfalls eine solche Entschädigung gewährt (= Gegenseitigkeit), § 1 Abs. 4 Nr. 3 OEG¹⁶

Betroffene aus den mit Wirkung vom 01.05.2004 der EU beigetretenen Staaten¹⁷ haben Anspruch auf das volle Leistungsspektrum des Opferentschädigungsgesetzes, allerdings nur für Taten, die nach dem 30.04.2004 begangen worden sind.

Staatsangehörige der EU-Beitrittsstaaten Bulgarien und Rumänien fallen bisher nicht hierunter. Betroffene mit rumänischer Staatsangehörigkeit haben jedoch Anspruch auf Versorgung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 2 OEG, da Rumänien das Europäische Übereinkommen vom 24. No-

vember 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten¹⁸ ratifiziert hat.

03.1.2 Betroffene mit rechtmäßigem, nicht nur vorübergehendem Aufenthalt¹⁹

Für Betroffene, die sich rechtmäßig, nicht nur vorübergehend in der Bundesrepublik aufhalten, kann es ratsam sein, einen Antrag nach dem OEG zu stellen, sofern die weiteren Voraussetzungen vorliegen.

Als vorübergehend wird ein Aufenthalt von unter sechs Monaten angesehen.

Bei einer (rechtmäßigen) Verweildauer von sechs Monaten bis zu drei Jahren besteht Anspruch auf die einkommensunabhängigen Leistungen § 1 Abs. 5 Nr. 2 OEG.

Wer eine rechtmäßige Aufenthaltsdauer von mindestens drei Jahren vorweisen kann, hat Anspruch auf dieselben Leistungen wie deutsche Staatsangehörige gemäß § 1 Abs. 5 Nr. 1 OEG.

Die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts ist dabei im Opferentschädigungsrecht weitgehender zu verstehen als die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts nach dem Aufenthaltsrecht.

Der Aufenthalt ist gemäß § 1 Abs. 5 S. 2 OEG auch rechtmäßig, wenn eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich oder aufgrund von erheblichen öffentlichen Interessen ausgesetzt ist.

Somit haben grundsätzlich auch Ansprüche:

- Personen, deren Ausreisepflicht aus humanitären Erwägungen nicht durchsetzbar ist
- Personen, deren Ausreisepflicht aus öffentlichen Interessen nicht durchsetzbar ist, sogenannte fingierte Rechtmäßigkeit, Zeuginnen und Zeugen in Strafprozessen wegen „Menschenhandels im Sinne von § 1 Abs. 5 S. 2 OEG“²⁰
- Asylsuchende, deren Aufenthalt nach § 55 Abs. 1 S. 1 Asylverfahrensgesetz gestattet ist²¹

18] zum jeweiligen Ratifikationsstand: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=116&CM=1&DF=&CL=GER>

19] für Taten, die nach dem 30.06.1990 geschehen sind; in anderen Fällen nur Härteleistungen über §10 a OEG möglich.

20] vgl. BT-Drucksache 15/420 S. 54 und 123, vgl. auch Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (heute BMAS) vom 05.03.2001 in: „Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“, S. 33.

21] Für diese Personengruppe endet der rechtmäßige Aufenthalt erst, wenn der Asylantrag rechtskräftig abgelehnt ist.

15] Dies betrifft nur noch Staatsangehörige Islands und Liechtensteins, vgl. Heinz, OEG, S. 71, Rn. 189.

16] derzeit einige Provinzen in Kanada, zwei Staaten in den USA sowie Norwegen; mit welchen Staaten aktuell Gegenseitigkeit besteht, kann jeweils bei dem BMAS erfragt werden.

17] Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

Die Regelung sollte ausweislich der Gesetzesbegründung sicherstellen, dass ausländische Staatsangehörige „nach dem Opferentschädigungsgesetz anspruchsberechtigt sind, wenn sie sich aus humanitären oder tatsächlichen Gründen oder aufgrund öffentlicher Interessen im Bundesgebiet aufhalten. Es wäre nicht begründbar, dass eine Anspruchsberechtigung am fehlenden Aufenthaltstitel scheitert, obwohl die Ausländerbehörde dem Ausländer eine Bescheinigung nach § 60 Abs. 11 AufenthG erteilt hat.“

Das BSG hat dies als „Abkopplung von der Begrifflichkeit des Ausländergesetzes“ bezeichnet.²²

03.1.3 Betroffene ohne legalen Aufenthaltsstatus zum Zeitpunkt der Tat

Wie oben angesprochen ist eine Antragstellung auch möglich, wenn zum Zeitpunkt der Tat noch kein (aufenthaltsrechtlich) legaler Status bestanden hat. Lediglich die Versorgung wird dann nicht ab Antragstellung²³, sondern erst ab dem Zeitpunkt des rechtmäßigen Aufenthalts gewährt. Dies ergibt sich auch aus der Entscheidung des BSG vom 08.11.2007, in der es heißt:

„Wird ein Ausländer, der sich nicht rechtmäßig in der BRD aufhält, Opfer einer Gewalttat, steht ihm keine Entschädigung nach dem OEG zu. Entschädigung ist aber zu gewähren, sobald sein Aufenthalt rechtmäßig wird. Voraussetzung für Leistungen nach dem OEG ist nämlich nicht, dass sich die Gewalttat zu einem Zeitpunkt ereignet hat, in dem sich der Geschädigte rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat.“²⁴

Eine Problematik ergibt sich für Betroffene von Menschenhandel daraus, dass in den meisten Fällen der Aufenthalt wegen illegaler Einreise oder nach Ablauf des Touristenvisums nach dem Ausländerrecht rechtswidrig ist.

Zu dieser Frage hat das BMAS aber bereits mit Rundschreiben vom 05.03.2001 festgestellt, dass „im Rahmen des OEG bei Opfern von Frauen- und Menschenhandel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts auf den Zeitpunkt

der Antragstellung abzustellen (ist), in dem der Aufenthalt nach den obigen Ausführungen regelmäßig rechtmäßig sein dürfte. Damit wirkt im Rahmen des OEG ein zeitlich späterer, z. B. durch eine Duldung begründeter, rechtmäßiger Aufenthalt auf den tatsächlichen Beginn des Aufenthalts zurück.“²⁵

Da in dem Rundschreiben nicht nur von Betroffenen von Frauenhandel die Rede ist, sondern ausdrücklich insgesamt Betroffene von Menschenhandel benannt werden, können die Ausführungen wohl auch Gültigkeit für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung beanspruchen. Unter Umständen könnte es jedoch hilfreich sein, wenn durch ein entsprechendes Rundschreiben eine Klarstellung seitens des BMAS erfolgt.

03.1.4 Betroffene mit vorübergehendem Aufenthalt, § 1 Abs. 6 und § 10b OEG²⁶

Betroffene, die sich längstens sechs Monate im Bundesgebiet aufhalten, haben nach § 1 Abs. 6 OEG Anspruch auf die einkommensunabhängigen Leistungen, wenn sie

1. mit einem Deutschen oder einem Ausländer, der zu den in Absatz 4 oder 5 bezeichneten Personen gehört, bis zum dritten Grade verwandt sind oder in einem den Personenkreisen des Absatzes 8 entsprechenden Verhältnis zu ihm stehen

oder

2. wenn sie Staatsangehörige eines Vertragsstaates des Europäischen Übereinkommens vom 24. November 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten sind, soweit dieser keine Vorbehalte zum Übereinkommen erklärt hat.

Zu den berechtigten Personen danach zählen Nichten und Neffen, Tanten und Onkel sowie Lebenspartnerinnen und -partner von dauerhaft rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländern. So sollen auch Personen in den Schutz-

22] BSG, Urteil vom 18.04. 2001, B 9 VG 5/00 R.

23] Nach § 60 Abs. 1 Satz 1 BVG beginnt die Beschädigtenversorgung grundsätzlich mit dem Monat, in dem ihre Voraussetzungen erfüllt sind, frühestens mit dem Antragsmonat. Versorgung ist auch für Zeiträume vor Antragstellung zu leisten, wenn der Antrag innerhalb eines Jahres nach Eintritt der Schädigung gestellt wird, § 60 Abs. 1 Satz 2 BVG.

24] BSG, Urteil vom 08.11.2007 – B 9/9a VG 3/05 R.

25] BMAS, Rundschreiben vom 05.03.2001, in: „Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“, S. 33 f.

26] zuletzt geändert durch das am 1. Juli 2009 in Kraft getretene Dritte Gesetz zur Änderung des Opferentschädigungsgesetzes (3. OEG-ÄndG), BGBl. I, S. 1580.

bereich des OEG aufgenommen werden, die ihre ausländischen Verwandten in Deutschland besuchen und hier Opfer einer Gewalttat werden.

Gemäß der Rundschreiben des BMAS vom 13.03.2001²⁷ und vom 23.11.2006²⁸ haben Staatsangehörige der Republik Aserbaidschan mit Wirkung vom 01.07.2000, von Albanien mit Wirkung vom 01.03.2005, von Bosnien-Herzegowina seit dem 01.08.2005 und Staatsangehörige von Rumänien seit dem 01.06.2006 grundsätzlich Anspruch auf Versorgung nach § 1 Abs. 6 Nr. 2 OEG. Dies betrifft vor allem Fälle, in denen die Voraussetzungen für Leistungen nach § 1 Abs. 5 Nr. 1 OEG noch nicht vorliegen, in denen die betroffene Person sich also noch nicht dauerhaft seit mindestens drei Jahren in Deutschland rechtmäßig aufhält.

Wer nicht zu diesem Kreis gehört, hat weiterhin nur Anspruch auf einen Härteausgleich nach § 10b OEG [*siehe Kapitel 4.4*].

03.1.5 Fazit zur Leistungsberechtigung

Zusammenfassend kann eine Antragstellung unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status immer dann sinnvoll sein, wenn die betroffene Person eine schwere Folge aus der Gewalttat davongetragen hat und sich entschließt, nicht sofort in das Herkunftsland zurückzukehren, sondern in Deutschland einen Aufenthalt zu beantragen. Dies gilt auch für Personen, bei denen der Gesundheitsschaden später eintreten könnte – beispielsweise bei Geschehnissen, die eine schwere psychische Traumatisierung zur Folge haben können, da einige der Posttraumatischen Störungen erst mit einer Verspätung auftreten.

Soweit die oder der Betroffene mit den Strafverfolgungsorganen kooperiert, entsteht daraus zumindest ein Aufenthaltsrecht aus § 25 Abs. 4a AufenthG oder § 2 Abs. 2 FreizügigG [*siehe LI WP 2.3.1*]. Dies ist für die Annahme eines rechtmäßigen Aufenthalts nach dem OEG ausreichend, sodass spätestens mit Erteilung des Aufenthaltstitels ein Antrag nach dem OEG gestellt werden kann. Gegebenenfalls ist die Versorgungsverwaltung auf das Rundschreiben vom 05.03.2001 hinzuweisen.

Welchen Umfang die Versorgung hat, wird unten im Kapitel 4 Leistungsspektrum aufgezeigt.

03.2 Anspruchsvoraussetzungen, § 1 OEG

Der oben zitierte § 1 Abs. 1 S. 1 OEG normiert neben dem Kreis der Berechtigten auch die Anspruchsvoraussetzungen für eine Entschädigung nach dem OEG. Im Folgenden werden der Kreis der Leistungsberechtigten und die weiteren Voraussetzungen für eine Entschädigung näher erläutert. Anschließend soll dargestellt werden, ob und inwieweit diese für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung Relevanz haben könnten.

03.2.1 Vorsätzlicher, rechtswidriger tätlicher Angriff

Notwendig für einen Anspruch ist zunächst, dass die betroffene Person Opfer eines vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriffs gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 OEG wurde.

Tätlicher Angriff

Der „*tätliche Angriff*“ im Sinne des OEG ist nicht streng an die Definition des tätlichen Angriffs nach dem Strafgesetzbuch gebunden, sondern wird durch die Rechtsprechung zum OEG definiert. Seit der Einführung des OEG war er einer stetigen Wandlung unterworfen. War früher noch ein „*gewaltsames handgreifliches Vorgehen gegen eine Person in kämpferischer, feindseliger Absicht*“ notwendig, um einen Anspruch bejahen zu können, hat er nach mehreren Entscheidungen des Bundessozialgerichts seine jetzige Definition erhalten.²⁹

Ein tätlicher Angriff ist danach eine „*in feindlicher Willensrichtung unmittelbar auf den Körper eines anderen zielende gewaltsame Einwirkung*“.³⁰

Der tätliche Angriff nach § 1 OEG setzt also ein Verhalten voraus, welches unmittelbar auf eine Person abzielt und auf diese auch einwirken soll.

Auch im Rahmen der Ausbeutungshandlung wird ein tätlicher Angriff immer dann unzweifelhaft zu bejahen sein, wenn es zu der Verwirklichung von Straftatbeständen gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit (also Körperverletzungsdelikten) oder die sexuelle Selbstbestimmung gekommen ist.

In den letzten Jahren hat der Begriff durch die Rechtsprechung eine immer stärkere Konturierung erlangt.

27) VI a 2 – 62034 ER.

28) IV c 2 – 47031 ER.

29) BSG, Urteil vom 28.03.1984, 9a RVg 1/83; vom 23.10.1985, 9 aRVG 5/84; Urteile vom 18.10.1995, 9 RVg 5/95, 9 RVg 7/93 und 9 RVg 4/93.

30) BSG, Urteil vom 10.09.1997, 9 RVg 1/96.

Es ist nicht mehr erforderlich, dass sich die Handlung der Täterin oder des Täters in jedem Fall selbst direkt gegen die körperliche Integrität der oder des Geschädigten richtet, ja es muss nicht einmal zu einer körperlichen Berührung zwischen Täter oder Täterin und Opfer kommen.³¹

Das Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen hat in einer Entscheidung vom März 2010 auch „gewaltlose“ Stalking-Handlungen unter weiteren Voraussetzungen als entschädigungsrelevantes Handeln angesehen. Es hat dazu ausgeführt, dass die gewaltsame „tätliche“ Einwirkung auf die geschädigte Person lediglich

„ein physisch aktives, gegen dessen Gesundheit gerichtetes, prinzipiell rechtsfeindliches Verhalten voraus(setzt), ohne dass es selbst „körperlich“ oder gar „handgreiflich“ bzw. „kämpferisch“ sein müsste.“³²

Unter Zugrundelegung der obigen Definition ist zu überlegen, ob im Rahmen der Arbeitsausbeutung weitere Handlungen denkbar sind, die als tätlicher Angriff zu werten wären.

Zunächst ist an Fallkonstellationen zu denken, in denen Betroffene von Arbeitsausbeutung gegen ihren Willen festgehalten oder daran gehindert werden, Arbeitsplatz oder Unterkunft zu verlassen. Generell ist in der Rechtsprechung umstritten beziehungsweise bisher ungeklärt, ob ein tätlicher Angriff auch bei Straftaten gegen die persönliche Freiheit in Betracht kommt.

Das BSG hat neben Angriffen auf die körperliche Unversehrtheit einer anderen Person auch einen Angriff auf die körperliche Bewegungsfreiheit als tätlichen Angriff im Sinne des § 1 Abs. 1 OEG angesehen.³³ Es hat jedoch bisher offengelassen, ob hiervon auch Fälle von Freiheitsberaubung ohne aggressives Einwirken auf das Opfer – etwa durch Einsperren in einen umschlossenen Raum oder durch bloßes Blockieren von Ausgängen oder durch List – umfasst sind.³⁴

Die Grenze zur Gewalttat nach § 1 Abs. 1 OEG ist nach der Rechtsprechung des BSG jedenfalls dann überschritten, wenn eine Person durch Mittel körperlicher Gewalt ihrer Freiheit beraubt und/oder dieser Zustand durch Tätlich-

keiten aufrechterhalten wird.³⁵ Für das Bejahen einer „Tätlichkeit“ bedarf es nach dem Urteil keiner ausgeprägten Gewaltanwendung. Im ausgeurteilten Fall hatte der Täter das Opfer am Verlassen des Raumes gehindert, indem er sich ihm einmal in den Weg stellte und es einmal in das Zimmer zurückdrängte.³⁶ Die so angegangene Frau hatte sich in der Folge aus dem Fenster gestürzt und sich dabei Verletzungen zugezogen.

Nach den bisher vorliegenden Urteilen und Falldarstellungen [*siehe L1 Fallsammlung und Verfahrensübersicht*], aber auch nach der verfügbaren Literatur sind eher selten Situationen gegeben, in denen Betroffene von Menschenhandel tatsächlich räumlich eingesperrt waren und/oder mit massiver aktiv ausgeübter Gewalt an der Flucht gehindert wurden. Vielmehr wurde die Zwangssituation in der überwiegenden Anzahl der (bekannten) Fälle durch Wegnahme der Passpapiere und/oder Drohungen der Täterinnen oder Täter mit der Polizei erzeugt und aufrechterhalten. Häufig fanden sich Fälle, in denen es den Täterinnen oder Tätern mittels dieser Taten gelang, Betroffene teils über Jahre im Ausbeutungsverhältnis festzuhalten.³⁷

Hier wäre im Einzelfall genau von den Betroffenen zu erfragen, inwieweit auch Tätlichkeiten zur Aufrechterhaltung der Zwangssituation angewandt wurden. Ob die Vorkommnisse dann jeweils auch geeignet sind, eine schwerwiegende und dauerhafte Gesundheitsstörung zu verursachen, wird in den jeweiligen Fällen genau zu prüfen sein.

Legt man die obige Definition des tätlichen Angriffs zugrunde, so sind theoretisch auch weitere Fallkonstellationen denkbar, in denen die Ausbeutungshandlung einen tätlichen Angriff im Sinne des OEG verwirklichen würde.

Dies ist vor allem in Fällen denkbar, in denen die Betroffenen, aufgrund der Umstände, unter denen sie tätig waren, erkrankten. Es kann dabei an Konstellationen gedacht werden wie das Arbeiten in dauerhaft kalter Umgebung ohne wärmende Kleidung, in ständiger Hitze mit ungenügender Belüftung oder körperlich schwere Arbeiten bei unzureichender Ernährung. Auch bei der Ausbeutung schwangerer Arbeiterinnen

31] LSG Nds-Bremen, Urteil vom 18.03.2010, L 12 VG 2/06, Rn 42.

32] LSG Nds-Bremen, Urteil vom 18.03.2010, L 12 VG 2/06, Rn. 44, m.w.N.

33] BSG, Urteil vom 12.12.1995 – 9 RVg 1/94 – Nötigung durch Versperren eines Weges.

34] BSG, Urteil vom 30.11.2006 – B 9a VG 4/05 R.

35] BSG, Urteil vom 30.11.2006 – B 9a VG 4/05 R.

36] vgl. das dem Urteil des BSG nachgehende Urteil des LSG Hessen vom 28.05.2008 L 4 VG 3/07 ZVW.

37] Siehe L1 Verfahrensübersicht, F 2.6, F2.7.

ist an einen tätlichen Angriff zu denken, wenn die Arbeit unter mangelhafter medizinischer, hygienischer oder sonstiger Versorgung zu verrichten war und infolgedessen Kind oder Mutter in der Schwangerschaft einen Gesundheitsschaden davongetragen haben.

Nach diesseitiger Einschätzung wird es in der Regel aber an einer vorsätzlichen Begehung fehlen, sondern allenfalls eine fahrlässige Körperverletzung zu bejahen sein.

So hat das Landesarbeitsgericht Hamm (Westfalen)³⁸ beispielsweise entschieden:

„Ordnet der Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitnehmer (hier einem Fliesenleger) das Heben und Tragen von bis zu 15 Kilogramm schweren Fliesenpaketen, Betonfüßen und Natursteinen an, lässt sich hieraus kein Vorsatz des Arbeitgebers in Hinblick auf eine Wirbelsäulenverletzung des Arbeitnehmers ableiten (Rn. 94). Dies gilt auch dann, wenn der Arbeitnehmer zuvor allgemein auf körperliche Einschränkungen hingewiesen hat (Rn. 98)“.

Wenn derartige gesundheitsgefährdende Weisungen des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin nicht die Ausnahme, sondern die Regel darstellen, und der oder die Geschädigte den Einwirkungen über einen langen Zeitraum ausgesetzt ist, könnte nach Ansicht der Verfasserin ein tätlicher Angriff unter Umständen zu bejahen sein.

Die Verwirklichung einer fahrlässigen Körperverletzung reicht jedenfalls für einen Anspruch nach dem OEG nicht aus.

Fraglich ist, ob im vorliegenden Rahmen die Delikte des Lohnwuchers nach § 291 StGB oder des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft nach § 233 StGB als Anknüpfungspunkt für den tätlichen Angriff dienen können.

Nach Ansicht der Verfasserin ist eine Verwirklichung des Delikts des § 291 StGB allein nicht geeignet, einen tätlichen Angriff im Sinne des OEG bejahen zu können. Denn geschütztes Rechtsgut des Lohnwuchers ist nicht die körperliche Integrität der oder des Verletzten, sondern das Vermögen. Ein solcher Ansatz ist daher sowohl rechtstheoretisch wenig elegant zu nennen als auch vermutlich nicht Erfolg versprechend in der Durchsetzung.

38] Urteil vom 24.06.2009, 3 SA 1501/08, Orientierungssatz 1.

Denn auch Opfer von Straftaten werden nicht ausnahmslos, sondern nur als Betroffene einer mit Gewaltanwendung verbundenen Straftat entschädigt, so das BSG unter Bezugnahme auf die Gesetzgebungsmaterialien zum OEG.³⁹

Anderes könnte für den Tatbestand des § 233 StGB gelten. Bei dem Straftatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist geschütztes Rechtsgut der *„Schutz der Persönlichkeit in vielfältiger Hinsicht: Es geht um die berufliche und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit, um das Vermögen, aber auch um die Gesundheit der Opfer, weil sich die unzulässigen Arbeitsbedingungen nicht nur auf die schlechte Bezahlung beschränken, sondern sich etwa auch auf den Arbeitsschutz beziehen“*⁴⁰ (Hervorhebung durch die Verfasserin).

Insbesondere wenn die zu verrichtenden Arbeiten tatsächlich stark gesundheitsgefährdenden Charakter haben, könnte § 233 StGB ähnlich wie Fälle des „gewaltlosen“ Stalkings nach § 238 StGB als tätlicher Angriff gewertet werden. Weitere Problempunkte blieben allerdings die Frage des aktiven physischen Handelns und der nachzuweisende Vorsatz der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers [*siehe Kapitel 3.2.1*].

Die Erfahrung aus der Praxis zeigt zudem, dass bis zu einer erfolgreichen Durchsetzung eines Anspruchs auf dieser Grundlage viele Jahre vergehen können.

Sollte somit nicht explizit vom Gesetzgeber eine Möglichkeit geschaffen werden, auch Betroffene von Arbeitsausbeutung über die reinen Körperverletzungsdelikte und Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung hinaus in den Schutzbereich des OEG einzubeziehen, so sind die Betroffenen nach diesseitiger Ansicht ausschließlich auf die Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung zu verweisen [*siehe L1 WP 2.3.4*].

Dies deckt sich auch mit den Erkenntnissen von Follmar-Otto und Rabe⁴¹, wonach ein Anspruch der Betroffenen von Menschenhandel häufig an dem Nachweis des tätlichen Angriffs scheitert. Der enge *„Zuschnitt des Angriffs auf den Körper“*⁴² führe dazu, dass Entschädigung von den Versorgungsämtern nicht gewährt wird, wenn die Betroffenen lediglich mithilfe

39] BSG, Urteil vom 14.02.2001, B 9 VG 4/00R.

40] MüKo, Bearb. Renzikowski, § 233, RdNr. 1, m.w.N.

41] a.a.O. s. 81.

42] ebda.

von Bedrohungen zu der Tätigkeit gezwungen oder an einer Flucht gehindert worden waren.

Vorsatz

Der tätliche Angriff muss weiterhin vorsätzlich begangen worden sein. Für die Definition des Vorsatzes gelten zwar die strafrechtlichen Kategorien⁴³, jedoch ist ein natürlicher Vorsatz grundsätzlich ausreichend. Nach dem Urteil des Bundessozialgerichts vom 03.02.1999⁴⁴ bedarf es also nicht einer Verantwortlichkeit im strafrechtlichen Sinn, sodass auch eine schuldunfähige Person einen vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriff begehen kann. Nur mit solch einem weitgehenden Verständnis des Vorsatzes könne der mit dem OEG bezweckte objektive Schutz von Opfern von Gewalttaten durchgehend verwirklicht werden, so das BSG.⁴⁵

Der Vorsatz muss sich nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts nur auf den tätlichen Angriff, nicht jedoch auch auf den Körperschaden richten.⁴⁶

Rechtswidrigkeit

Der tätliche Angriff muss weiter rechtswidrig gewesen sein, das heißt, es darf aufseiten der Täterinnen oder der Täter kein Rechtfertigungsgrund⁴⁷ vorgelegen haben.

Im hier untersuchten Feld kommt dabei insbesondere der Einwilligung Bedeutung zu. Betroffene werden nach Berichten aus der Praxis häufig zur Ausübung einer Tätigkeit nach Deutschland migriert sein und auch ihr Einverständnis mit einer um vieles geringeren als der hieszulande üblichen oder tariflichen Entlohnung geben oder gegeben haben. Es ist aber davon auszugehen, dass eine Einwilligung in den tätlichen Angriff im Zusammenhang mit der Tätigkeit hiervon nicht umfasst ist. Zudem liegt keine rechtlich wirksame Einwilligung vor, wenn diese „durch Täuschung entlockt“ wurde oder es der betroffenen Person „aus sonstigen Gründen an der Fähigkeit mangelt, Bedeutung und Tragweite der Einwilligung zu erkennen“.⁴⁸

43] Heinz, OEG, S. 55.

44] BSG, Urteil vom 03.02.1999 – B 9 VG 7/97 R.

45] BSG, Urteil vom 03.02.1999 B 9 VG 7/97 R, Rn. 12.

46] BSG, Urteil vom 08.11.2007, B 9/9 a VG 2/06 R.

47] wie beispielsweise ein Handeln in Notwehr.

48] LSG Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 27.04.2006- L 13 VG 4/04, Rn. 34.

03.2.2 Gesundheitliche Schädigung, Schädigungsfolgen und Kausalität

Voraussetzung ist weiter eine gesundheitliche Schädigung. Hierunter fällt die primäre Beeinträchtigung der Gesundheit durch den schädigenden Vorgang, die sich ausschließlich nach medizinischen Kategorien richtet⁴⁹ wie beispielsweise eine Verletzung der Wirbelsäule durch Hinunterstoßen von einer Treppe.

Aus der gesundheitlichen Schädigung muss weiter eine Gesundheitsstörung resultieren, die wiederum wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen kann. Für eine Entschädigung darf die Gesundheitsstörung nicht weniger als sechs Monate bestanden haben [siehe Kapitel 4].

Schließlich bedarf es einer Ursächlichkeitsbeziehung zwischen der Tat, der gesundheitlichen Schädigung und den daraus resultierenden gesundheitlichen (und wirtschaftlichen) Auswirkungen.

Entschädigt werden also ausschließlich die Schäden, die ihre Ursache in dem tätlichen Angriff haben und sich als andauernde Verletzungsfolge darstellen.

Zur Veranschaulichung ein Beispiel: A wird von B mit voller Absicht die Treppe hinuntergestoßen (vorsätzlicher, rechtswidriger tätlicher Angriff). Hierbei wird A an der Wirbelsäule verletzt (gesundheitliche Schädigung) und behält als Folge eine Querschnittslähmung (Gesundheitsstörung) zurück.

In der Praxis ist die Frage der Kausalität trotz insofern eindeutiger höchstrichterlicher Rechtsprechung gerade bei psychischen Folgeerkrankungen eines der größten Probleme bei der Durchsetzung von Ansprüchen. Von der Versorgungsverwaltung wird die Kausalität im Bereich psychischer Folgeerkrankungen häufig mit Verweis auf mögliche „Vorschädigungen“ oder „Nachschäden“ angezweifelt.

Zwischenfazit zu den Anspruchsvoraussetzungen nach § 1 OEG

In Fällen, in denen die Betroffenen von den Arbeitgebenden misshandelt wurden, sei es durch Schläge oder Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, kann das Vorliegen eines vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriffs generell zu bejahen sein. Für Schädigungen, die sich ausschließlich aus den Arbeitsbedingungen

49] vgl. Kunz, OEG, § 1 Rn. 31.

ergeben, sind die Betroffenen nach dem oben Gesagten auf die Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung zu verweisen, solange der Gesetzgeber nicht auch Betroffene von Menschenhandel an sich dem Schutzbereich des OEG zuweist [siehe L1 WP 2.3.4].

Sofern der tätliche Angriff bei den Betroffenen vollständig folgenlos bleibt, kann dies zur Folge haben, dass der Antrag wegen des Mangels einer gesundheitlichen Schädigung abgelehnt wird. Es sollte jedoch von den Stellen, die Betroffene beraten, beachtet werden, dass bestimmte psychotraumatologische Störungen auch mit einer Latenzzeit von mehreren Monaten auftreten können. Eine Antragstellung sollte somit nicht unterbleiben, wenn im gegenwärtigen Zeitpunkt keine Schädigungsfolge festgestellt werden kann.

03.3 Versagungsgründe, § 2 OEG

Ein weiteres Problem ist nach Berichten aus der Praxis die Annahme von Versagungsgründen, bei deren Vorliegen eine Entschädigung nicht geleistet wird. Die Anwendung der Versagungsgründe nach § 2 OEG ufernte in der Rechtsprechung zu einer unübersichtlichen und teils wertungswidersprüchlichen Kasuistik aus.

Zielsetzung der Ausschlussgründe war nach Heinz⁵⁰ der Ansatz, eine negative Beeinflussung des Verhaltens des Opfers vermeiden zu wollen.⁵¹

Vorliegend wird nur auf die für die Untersuchung relevanten Versagungsgründe aus § 2 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 3 und Abs. 2 OEG eingegangen.

In § 2 OEG wird bestimmt:

- „(1) Leistungen sind zu versagen, wenn der Geschädigte die Schädigung verursacht hat oder wenn es aus sonstigen, insbesondere in dem eigenen Verhalten des Anspruchstellers liegenden Gründen unbillig wäre, Entschädigung zu gewähren. Leistungen sind auch zu versagen, wenn der Geschädigte oder Antragsteller
1. (...)
 2. (...) oder
 3. in die Organisierte Kriminalität verwickelt ist oder war oder einer Organisation, die Gewalttaten begeht, angehört oder angehört hat, es

sei denn, er weist nach, dass die Schädigung hiermit nicht in Zusammenhang steht.

- (2) Leistungen können versagt werden, wenn der Geschädigte es unterlassen hat, das ihm Mögliche zur Aufklärung des Sachverhalts und zur Verfolgung des Täters beizutragen, insbesondere unverzüglich Anzeige bei einer für die Strafverfolgung zuständigen Behörde zu erstatten.

Mitverursachung nach § 2 Abs. 1, S. 1, 1. Alternative, OEG

Nach § 2 Abs. 1 S. 1, 1. Alt. OEG soll nicht entschädigt werden, wer die Schädigung mitverursacht hat. Hierbei ist das Verhalten der geschädigten Person im unmittelbaren zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit dem Tatgeschehen zu überprüfen.

Mitverursachung wird bejaht, wenn die geschädigte Person mit ihrem Verhalten eine wesentliche Bedingung für den Eintritt des Schadens gesetzt hat. Es wird überprüft, ob sich das Verhalten der oder des Betroffenen als annähernd gleichwertig für den Eintritt der Schädigung darstellt wie die sonstigen Umstände. Auch dann, wenn das spätere Opfer nicht selbst einen Straftatbestand erfüllt hat, kann die Leistung wegen Mitverursachung ausgeschlossen sein, wenn sich „der Geschädigte etwa durch Provokation entweder grob fahrlässig (leichtfertig) oder gar vorsätzlich (bewusst) der Gefahr einer Gewalttat ausgesetzt und dadurch selbst gefährdet hat“.⁵²

In Fällen, in denen das spätere Opfer die andere Person aggressiv provoziert oder gar selbst angegriffen hat, entspricht es durchaus dem Grundgedanken des OEG, wenn anschließend keine Leistungen beansprucht werden können. In der Praxis führt der Versagungsgrund jedoch zu umstrittenen Ergebnissen. So entspricht es – mit einigen Ausnahmen – noch immer gängiger Rechtsprechung, dass Leistungen wegen Mitverursachung versagt werden, wenn eine Frau in einer Beziehung verbleibt, „die mit einer dauernden Gefahrenlage verbunden ist, in der sie mit schweren Misshandlungen rechnen muss, und aus der sie sich selbst hätte befreien können“.⁵³

In dieser Aussage wird der Grundsatz verdeutlicht, dass nicht entschädigt wird, wer sich

50] Heinz 2007: 87.

51] mit Verweis auf die Gesetzesmaterialien in BT-Drucksache 7/2506, S. 11.

52] BSG, Urteil vom 21.10.1998, B 9 VG 6/97 R.

53] zuletzt LSG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.02.2009, L 11 VG 38/08.

„leichtfertig in die Gefahr der Schädigung begeben hat oder sich der Gefahr leichtfertig nicht entzogen hat“.⁵⁴ Wie im Hinblick auf die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel mit dieser Problematik umgegangen werden wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Hier könnte ein entsprechendes Rundschreiben des BMAS zur Klarstellung hilfreich sein.

Unbilligkeit nach § 2 Abs. 1, S. 1, 2. Alt. OEG

Ein Verhalten der Geschädigten, das nicht unmittelbar mit dem Tatgeschehen zusammenhängt, sondern nur erfolgsfördernd gewirkt haben kann, wird im Rahmen der Unbilligkeit einer Überprüfung unterzogen. Mit dem BSG ist im Rahmen der Unbilligkeit „typischerweise die Vorgeschichte der eigentlichen Gewalttat“⁵⁵ zu prüfen. Unbillig ist eine Leistung, „wenn sie mit der grundlegenden Wertung des Gesetzes im Widerspruch steht“.⁵⁶

Alle Umstände der Tat, die nicht zu einer Versagung wegen Mitverursachung geführt haben, dürfen im Rahmen der Unbilligkeitsklausel allerdings nicht noch einmal in die Erwägung mit eingebracht werden. Eine Versagung kommt dann nur bei Vorliegen weiterer Gründe in Betracht.

In Bezug auf die Gruppe der Betroffenen von Arbeitsausbeutung ist die Frage der Unbilligkeit im Hinblick auf außergerichtliche Vergleiche relevant: Weitgehend unbekannt ist leider selbst bei vielen Prozessbevollmächtigten, dass nach § 5 OEG die gesetzlichen Schadensersatzansprüche bereits zum Zeitpunkt der Tat auf den Staat übergehen. Werden von Geschädigten außergerichtliche Vergleiche geschlossen, die übergegangene Ansprüche beinhalten, so wird von der Versorgungsverwaltung häufig Unbilligkeit angenommen, da der Vergleich zu einer Doppelversorgung führen könnte.⁵⁷ Bei Antragstellung ist deswegen immer zu prüfen, ob bereits außergerichtliche Vergleiche geschlossen wurden. Wenn ein OEG-Antrag gestellt werden soll, ist bei Abschluss außergerichtlicher Vergleiche genau zu prüfen, welche Forderungen übergegangen sind. Fachberatungsstellen sollten bei der Zusammen-

arbeit mit Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälden gegebenenfalls hierauf noch einmal hinweisen.

Verwicklung in die Organisierte Kriminalität § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 OEG

Ein ebenfalls zwingender Versagungsgrund ist gegeben, wenn das Gewaltopfer in die „Organisierte Kriminalität verwickelt ist oder war oder einer Organisation angehört oder angehört hat, die Gewalttaten begeht.“

Nach den gemeinsamen Richtlinien der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität⁵⁸ ist „Organisierte Kriminalität“ definiert als „die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig

- a.) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,
- b.) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
- c.) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.“

Auf Ausführungen über die Kritik an dem nicht klar definierten Begriff der „Organisierten Kriminalität“ soll an dieser Stelle verzichtet werden.

Legt man dennoch die obige Definition zugrunde, können bestimmte Ausformungen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung durchaus unter den Begriff der „Organisierten Kriminalität“ subsumiert werden. Das Einverständnis der Betroffenen in die Migration sowie die generelle Bereitschaft zu einer Tätigkeit ohne legalen Aufenthaltsstatus oder Arbeitserlaubnis darf jedoch nach diesseitigem Verständnis nicht dazu führen, dass Betroffenen mit Verweis auf § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 OEG Leistungen versagt werden.

Um eine konsequente Umsetzung der insoweit eindeutigen Maßgaben und Setzungen auf europäischer Ebene auch im Bereich der Versor-

54] vgl. hierzu zuletzt LSG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.02.2009, L 11 VG 38/08.

55] BSG 01.09.1999, B 9 VG 3/97.

56] Kunz/Zellner, OEG, § 2 Rn. 8.

57] Kunz/Zellner sieht in diesem Fall eine Versagung nicht als gerechtfertigt an, vgl. Kunz/Zellner, OEG, § 2 Rn. 8, vgl. auch SG HH unveröffentlichtes Urteil vom 04.04.2006, S 43 VG 28/02.

58] Bek. d. JM v. 19.12.1990 – V 310 i.V./4103 – 86 – SchIHA 1991, S. 18 auf <http://shvv.juris.de/shvv/vvsh-4103-1-SF-0001.htm>

gungsverwaltung von vornherein zu gewährleisten, wäre aus Sicht der Autorin ein entsprechendes Rundschreiben des BMAS hilfreich.

Ermessensversagung nach § 2 Abs. 2 OEG

Neben den Ausschlussgründen des § 2 Abs. 1, die eine zwingende Versagung der Entschädigung zur Folge haben, ermöglicht § 2 Abs. 2 OEG eine Versagung im Ermessen der Behörde, wenn die oder der Betroffene nicht an der Aufklärung der Tat und der Strafverfolgung mitgewirkt hat.

Kunz/Zellner sehen in dieser Verpflichtung nicht nur eine Obliegenheit, sondern eine echte Rechtspflicht der geschädigten Person.⁵⁹ Insbesondere wird von der geschädigten Person die Erstattung einer Strafanzeige erwartet, die nur dann entbehrlich ist, wenn durch das Geständnis der Täterin oder des Täters der Sachverhalt bereits aufgeklärt war.⁶⁰

Nach Auffassung der Verfasserin muss jedoch in Betracht gezogen werden, dass gerade Betroffene von Menschenhandel – gleichgültig ob zum Zweck der Arbeits- oder der sexuellen Ausbeutung – einer erheblichen Gefährdung ausgesetzt sein können, wenn sie Strafanzeige stellen. Dies kann in gleichem Maße natürlich auch für andere Opfer schwerer Gewalttaten gelten, insbesondere dann, wenn die Tat durch eine Gruppe verübt wurde.

Es wäre somit sinnvoll, wenn derlei Gefährdungspotenzialen bei der Anwendung der Ermessensvorschrift Rechnung getragen würde. Hier kommt beispielsweise eine klare Anweisung in Betracht, wie das Ermessen in Fällen von Menschenhandel auszuüben sein soll. Denkbar wäre auch eine Lösung auf Ebene der Gesetzgebung, die für Betroffene von Menschenhandel eine Ausnahme von der Ermessensvorschrift vorsieht.

Anerkannt ist bislang, dass eine Versagung wegen der fehlenden Mitwirkung an Aufklärung und Strafverfolgung dann nicht in Betracht kommt, wenn es dem Opfer aus medizinischen Gründen unzumutbar war, Anzeige zu erstatten.⁶¹

Nach Ansicht der Verfasserin wird zudem zu selten von der Lösung Gebrauch gemacht, die Kunz/Zellner vorschlagen: Statt die Leistungen vollständig zu versagen, wenn die betroffene Person nicht in ausreichendem Maße mitgewirkt

hat, gibt § 2 Abs. 2 OEG der Versorgungsverwaltung die Möglichkeit, die betroffene Person als Opfer einer Gewalttat anzuerkennen und lediglich einzelne Leistungen zu versagen.⁶² Denkbar wäre beispielsweise eine Beschränkung auf Heilbehandlung und Grundrente und zeitweise Versagung der einkommensabhängigen Leistungen.

Zwischenfazit zum Punkt Versagungsgründe

Für das Vorliegen von Versagungsgründen ist die Verwaltung beweispflichtig. Dennoch stellt die Versagung der Leistungen aufgrund von § 2 OEG in der Praxis aus anwaltlicher Sicht einen der problematischsten Punkte im Verfahren auf Entschädigung dar.

Problematisch vor allem deshalb, weil die Annahme von Versagungsgründen durch die Versorgungsverwaltungen restriktiv gehandhabt und die in den Bescheiden enthaltenen Begründungen von den Antragstellenden häufig als Schlag ins Gesicht, wenn nicht gar als re-traumatisierend erlebt werden.

Es steht nicht infrage, dass in Fällen, in denen eine klare Provokation der Tat vorausging, nicht entschädigt werden kann.

Nach diesseitiger Ansicht ist die Ausprägung, die das Merkmal der Mitverursachung bei „*leichtfertiger Selbstgefährdung*“ durch Verwaltung und Rechtsprechung erhalten hat, nicht in Einklang zu bringen mit den Wertungen des OEG.

04 Leistungsspektrum

Das Leistungsspektrum der Opferentschädigung umfasst sowohl einkommensabhängige wie auch einkommensunabhängige Leistungen [siehe Kapitel 4.2, 4.3].

Wie oben beschrieben, richtet sich der Leistungsumfang unter anderem nach dem aufenthaltsrechtlichen Status der gewaltbetroffenen Person und ihrer bisherigen Verweildauer. Die Leistungen werden bislang⁶³ in entsprechender Anwendung der Regelungen des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) erbracht. Die Versorgung umfasst nach § 9 BVG die Heilbehandlung, Ver-

62] Kunz/Zellner, OEG, § 2 Rn. 19 und 23.

63] Grundlegende Änderungen des Opferentschädigungsrechts werden derzeit unter Federführung des BMAS diskutiert. Jedoch handelt es sich bisher lediglich um Entwürfe. Wann mit einer Umsetzung zu rechnen ist, kann noch nicht beantwortet werden.

59] Kunz/Zellner, OEG § 2 Rn. 20.

60] Heinz, OEG, § 2 Rn. 36.

61] Heinz, OEG, § 2 Rn. 35.

sehrtenleibesübungen, Krankenbehandlung, Leistungen der Kriegsofferfürsorge, Beschädigtenrente, Pflegezulage, Bestattungsgeld und Sterbegeld, Hinterbliebenenrenten sowie Bestattungsgeld beim Tod von Hinterbliebenen.

In dem breiten Spektrum an Leistungen spiegelt sich der Ansatz wider, Opfern von Gewalttaten bei schweren gesundheitlichen Folgen eine vollständige wirtschaftliche Sicherung zu ermöglichen. Die Darstellung aller möglichen Leistungen würde den hier vorgegebenen Rahmen sprengen, daher soll diese vorliegend auf die Heilbehandlungs- sowie auf die laufenden Versorgungsbezüge für Beschädigte im Erlebensfall begrenzt werden. Diese sind für die diskutierte Zielgruppe nach Ansicht der Verfasserin von größter Relevanz.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine Entschädigung in Geld nur für Gesundheitsstörungen gewährt wird, die mindestens sechs Monate bestehen, also nicht für vorübergehende Störungen, § 30 Abs. 1 S. 3 BVG.

04.1 Anspruch auf Heilbehandlung, § 10 ff BVG

Wer als Opfer einer Gewalttat anerkannt wurde, hat nach § 10 Abs. 1 BVG einen Anspruch auf Heilbehandlung erst einmal für die Gesundheitsstörung, die als Folge der Schädigung anerkannt wurde. Bei Schwerbeschädigten wird Heilbehandlung auch für andere Gesundheitsstörungen gewährt, vgl. § 10 Abs. 2 BVG.

Zwar entspricht der Heilbehandlungsanspruch nach dem BVG dem der gesetzlichen Krankenversicherung, jedoch entfallen nach § 18 Abs. 1 BVG die Zuzahlungen für eine Eigenbeteiligung. Auch Fahrtkosten im Rahmen der Heil- und Krankenbehandlung werden erstattet. Der Anspruch ist somit weiter gefasst als der der gesetzlichen Krankenversicherung.

Der Anspruch auf Heil- und Krankenbehandlung kann auch bereits vor der Anerkennung als Opfer einer Gewalttat nach § 1 OEG gewährt werden. Dies wird über die Ermessensvorschrift des § 10 Abs. 8 BVG gewährleistet.

Mithilfe dieser Norm könnten Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung schnell in den Genuss einer besseren medizinischen Versorgung gebracht werden. Personen, die den Aufenthaltsstatus aus § 25 Abs. 4 a AufenthG für Betroffene von Menschenhandel erhalten, sind in der Regel auf Leistungen nach dem AsylbLG verwiesen. Daher haben sie wegen der Begren-

zung ausschließlich auf die medizinische Notversorgung häufig keinen Zugang zu psychotherapeutischer Langzeitversorgung. Der Heil- und Krankenbehandlungsanspruch nach dem BVG kann somit zu einer erheblichen Verbesserung der medizinischen Versorgung nach der Tat führen, dies umso mehr, wenn mithilfe von § 10 Abs. 8 BVG der Anspruch auf Heilbehandlung schneller umgesetzt werden kann.

Auch hier wäre ein entsprechendes Rundschreiben des BMAS zur Anwendung des §10 Abs. 8 BVG für Betroffene von Menschenhandel hilfreich.

Im Übrigen besteht der Anspruch gleichermaßen für deutsche wie ausländische Staatsangehörige, unabhängig von dem aufenthaltsrechtlichen Status und der Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts.

04.2 Einkommensunabhängige Leistungen

Für die finanziellen Leistungen nach dem BVG kommt es maßgeblich auf den „Grad der Schädigungsfolgen“ (GdS) an, der die Auswirkungen der Schädigungsfolge bemisst⁶⁴. Er ist vergleichbar mit dem Grad der Behinderung im Schwerbehindertenrecht, bezieht sich jedoch ausschließlich auf die Folgen der Tat.

Grundrente, §§ 30, 31 BVG

Ab einem Grad der Schädigungsfolge von 30% wird eine Grundrente nach §§ 30, 31 BVG gewährt. Die Höhe der Grundrente bemisst sich nach dem Prozentsatz des GdS. Grob formuliert wird die Grundrente nach dem Maß der körperlichen, geistigen, seelischen und sozialen Auswirkungen einer Funktionsbeeinträchtigung gewährt und bewegt sich (abhängig vom GdS) in einer Größenordnung von derzeit 123 bis 646 € monatlich, vgl. § 31 Abs. 1 BVG.

Zur Verdeutlichung:

Bei psychischen Traumata infolge der Tat wird beispielsweise in der Regel ein Grad der Schädigungsfolge von 30 bis 40 vom Hundert⁶⁵ gewährt, sodass eine Grundrente von 123 € bis 168 € in Betracht kommt.

Obwohl die Grundrente somit nicht eben hoch sein muss, kann sie für Betroffene, die

64] Vorbemerkung der Anlage zu § 2 Versorgungsmedizin-Verordnung „Versorgungsmedizinische Grundsätze“ Teil A 1 – Gemeinsame Grundsätze –, S. 19.

65] vgl. VersMedV 2008, Anlage „Versorgungsmedizinische Grundsätze“ Teil B 3.7, S. 42.

ausschließlich Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, durchaus eine deutliche Erhöhung des monatlichen finanziellen Budgets bedeuten. Die Grundrente wird nicht auf Leistungen des SGB II, SGB XII oder AsylbLG angerechnet.

04.3 Einkommensabhängige Leistungen

Einkommensabhängige Leistungen werden (bisher) nur deutschen und privilegierten ausländischen Staatsangehörigen gewährt.⁶⁶

Zu diesen Leistungen gehören die Ausgleichsrente (§ 32 BVG) und der Berufsschadensausgleich.⁶⁷

Die Ausgleichsrente wird nur Geschädigten mit einem GdS von mindestens 50 % gewährt und bemisst sich in ihrer Höhe nach dem Grad der Schädigungsfolge und dem sonstigen Einkommen. Sie tritt dann ein, wenn die betroffene Person ihren Lebensunterhalt nicht durch Arbeit oder sonstige Einkünfte sicherstellen kann.

Voraussetzung ist also, dass infolge des Gesundheitszustandes, hohen Alters oder aus einem nicht zu vertretenden anderen Grund eine zumutbare Tätigkeit gar nicht, eingeschränkt oder nur mit überdurchschnittlichem Kraftaufwand ausgeübt werden kann. Alle weiteren Einkünfte, die die Person erzielt, werden auf die Ausgleichsrente angerechnet.

Eine komplizierte Regelung ist der Berufsschadensausgleich⁶⁸, der den Betroffenen einen Ausgleich zu dem aufgrund der Schädigung erlittenen Einkommensverlust verschaffen soll. Hierfür wird ein (fiktives) Vergleichseinkommen aus der Differenz zwischen dem Nettoeinkommen aus gegenwärtiger oder früherer Tätigkeit und dem höheren Einkommen, das zukünftig ohne die Schädigung wahrscheinlich erzielt worden wäre, errechnet. Hiervon werden dann das gegenwärtige Einkommen und die Ausgleichsrente abgezogen.

04.4 Leistungen für Nicht-EU-Staatsangehörige in Abhängigkeit von der Verweildauer

Wer weder über die deutsche Staatsangehörigkeit noch wie in Kapitel 3.1.1. beschrieben als ausländische/r Staatsangehörige/r über einen privilegierten Zugang verfügt, hat dennoch Anspruch auf Leistungen in demselben Umfang wie deutsche Staatsangehörige, wenn der Auf-

enthalt in Deutschland mindestens drei Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig war.

Bei einem rechtmäßigen Aufenthalt von mehr als sechs Monaten und weniger als drei Jahren erhalten die Betroffenen ausschließlich die einkommensunabhängigen Leistungen, vgl. § 1 Abs. 5 Nr. 2 OEG.

Ist der rechtmäßige Aufenthalt kürzer als sechs Monate, so werden für Personengruppen, die im Bundesgebiet verwandtschaftliche Kontakte gepflegt haben, bei einem bestimmten Verwandtschaftsgrad ebenfalls einkommensunabhängige Leistungen gewährt, § 1 Abs. 6 OEG, i.V.m. § 1 Abs. 5 Nr. 2 OEG.⁶⁹

Für Betroffene, bei denen die Voraussetzungen des § 1 Abs. 6 OEG nicht erfüllt sind, besteht die Möglichkeit einer einmaligen Leistung nach dem Härteausgleich des §10b OEG. Dieser Anspruch ist jedoch davon abhängig, dass die geschädigte Person schwerbeschädigt ist, § 10b S. 2 OEG. Zudem handelt es sich um eine Ermessensvorschrift, für die die Zustimmung der obersten Landesbehörde im Benehmen mit dem BMAS erforderlich ist.

04.5 Zwischenfazit

Da die Gruppe der Betroffenen von Arbeitsausbeutung hinsichtlich der vertretenen Staatsangehörigkeiten generell nicht als homogen zu bezeichnen ist, kann keine allgemeingültige Aussage darüber getroffen werden, ob im Einzelfall Betroffenen einkommensabhängige oder -unabhängige Leistungen oder beides zu gewähren ist.

04.6 Leistungen bei Ausreise aus der Bundesrepublik

Für ausländische Staatsangehörige, die als Opfer einer Gewalttat anerkannt sind und nach § 1 Abs. 4 Nr. 1, 2 und 3 OEG zu den privilegierten ausländischen Versorgungsberechtigten gehören, gelten bei Verlassen der Bundesrepublik die Vorschriften über die Auslandsversorgung, vergleiche § 64 ff BVG.

Andere ausländische Staatsangehörige können laufende Versorgungsbezüge bei Verlassen der Bundesrepublik, Ausweisung oder Abschiebung nicht im Herkunftsland weiterbeziehen. Wenn die Aufenthaltsgenehmigung erloschen ist und bei Ausreise und nicht erfolgter Wiedereinreise endet die Zahlung der laufenden Renten. Bei Verlassen der Bundesrepublik ermög-

66] siehe Kapitel 3.1.1. „privilegierte ausländische Staatsangehörige“.

67] § 30 Abs. 3 bis 16 BVG.

68] § 30 Abs. 3 bis 16 BVG.

69] Siehe Kapitel 3.1.4, 4.2.

licht § 1 Abs. 7 OEG jedoch eine Abfindung in Form einer Einmalzahlung in Höhe des mindestens 10-Fachen bis maximal 50-Fachen der monatlichen Grundrente, abhängig von der Anzahl der Jahre, in denen ein rechtmäßiger Aufenthalt bestand. Hierfür ist es aber erforderlich, dass der Grad der Schädigungsfolge mindestens 30% beträgt. Andernfalls ist die Zahlung einer Abfindung ausgeschlossen, was sich aus § 1 Abs. 7 S. 3, 2. HS OEG ergibt.

Ausgeschlossen ist eine Abfindung bei Verlassen des Bundesgebiets nach § 1 Abs. 7 S. 2 OEG, wenn die oder der Betroffene nach § 53, 54 oder 55 Abs. 2 Nrn. 1 – 4 des Aufenthaltsgesetzes ausgewiesen worden ist.

Ob Ausschlussgründe vorliegen, die gegen eine Abfindung sprechen, kann immer nur im Einzelfall festgestellt werden. Das Vorliegen von Ausweisungsgründen aus den genannten Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes wird stets im Einzelfall geprüft. Es können daher auch keine generellen Aussagen zu den Auswirkungen des § 1 Abs. 7 S. 2 OEG auf Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung getroffen werden. Ob diese Gruppe überhaupt und wenn ja in welchem Umfang von dieser Norm betroffen wäre, kann daher ebenfalls nicht eingeschätzt werden.

Wie aus den Stellungnahmen der Fachberatungsstellen ersichtlich wird, ist eine Tendenz auszumachen, dass einige der Betroffenen von Menschenhandel (zur sexuellen Ausbeutung) relativ schnell aus dem Bundesgebiet ausreisen. Gleiches gilt nach den Ausführungen von Cyrus in diesem Band wohl auch für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung [siehe L1 WP 1]. Daher ist die Abfindung nach § 1 Abs. 7 OEG durchaus für Betroffene von Menschenhandel interessant.

Für die Versorgung im Ausland sollte aber möglichst das Verfahren auf Anerkennung als Opfer einer Gewalttat nach dem OEG abgeschlossen sein, da das Betreiben aus dem Ausland sowohl für die Betroffenen als auch für die/den Prozessbevollmächtigte/n noch größeren Hindernissen unterworfen ist. Jedoch kann der rechtskräftige Abschluss des Verfahrens (inklusive der Anerkennung eines zutreffenden GdS) im Zweifel mehrere Jahre (in Einzelfällen sogar Jahrzehnte) in Anspruch nehmen. Hier stellt sich die Frage, ob in der Versorgungsverwaltung unter Umständen eine vorrangige Bearbeitung von Antragsverfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel

erfolgen kann. Jedoch werden im Antragsverfahren eine Vielzahl von Befundberichten und anderen Auskünften eingeholt sowie auch das Strafverfahren gegen die Täterinnen beziehungsweise Täter in der Regel abgewartet, sodass allein ein Großteil der Bearbeitungszeit auf die Zusammenstellung der für das Verfahren erforderlichen oder für erforderlich gehaltenen Auskünfte entfallen dürfte. Es ist somit fraglich, wie hier eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden könnte.

04.7 Zwischenfazit Leistungsspektrum

Hinsichtlich des Leistungsspektrums ergeben sich im Vergleich von Betroffenen von Menschenhandel mit Betroffenen anderer Gewalttaten keinerlei Unterschiede. Jedoch ist der Leistungsumfang abhängig davon, welche Staatsangehörigkeit die betroffene Person hatte oder wie lange sie sich im Bundesgebiet rechtmäßig aufgehalten hat.

Nach Ansicht der Verfasserin mag die Differenzierung zwischen Opfern von Gewalttaten entlang der Staatsangehörigkeit oder der Verweildauer im Bundesgebiet möglicherweise verfassungsrechtlich zulässig sein. Dennoch ist aus Perspektive der Betroffenen eine solche Differenzierung – ebenso wie die unterschiedliche Höhe der Leistungen in Ost- und Westdeutschland – wenig nachvollziehbar.

05 Verfahren

Generell ist zu sagen, dass die Verfahren zumeist langwierig sind. Die Versorgungsverwaltung wartet meist zunächst die Ergebnisse aus dem Strafverfahren gegen die Täterin oder den Täter und bei möglichem Eintritt der gesetzlichen Unfallversicherung auch die Entscheidung der Berufsgenossenschaft oder Unfallkassen ab. Zudem werden Befundberichte behandelnder Ärztinnen und Ärzte und Krankenhäuser eingeholt. Unter Umständen erfolgt eine erste Begutachtung durch den Ärztlichen Dienst. Bis zu einer ersten Entscheidung der Verwaltung vergehen bisher nicht selten 6 bis 12 Monate. Bis zu einem rechtskräftigen Abschluss des gesamten Verfahrens (unter Umständen mit mehreren gerichtlichen Instanzen) können leicht mehrere Jahre vergehen. Zumeist entfallen auf jede gerichtliche Instanz mindestens ein bis zwei Jahre.

Zugunsten der Geschädigten werden die Beträge für Geldleistungen (mit Ausnahme des ersten halben Jahres nach Antragstellung) mit 4% verzinst, vgl. § 44 SGB I.

Die Geltendmachung von Ansprüchen aus den Herkunftsländern bleibt nach den Mitteilungen von Fachberatungsstellen und den Erkenntnissen aus der Studie von Follmar-Otto und Rabe⁷⁰ bisher weitgehend ungenutzt; danach gibt es keine Erkenntnisse über Chancen und Problematiken hinsichtlich der Antragstellung aus dem Ausland.

Es ist weiter darauf hinzuweisen, dass weder Verwaltung noch Gericht an die Feststellungen im Strafverfahren gebunden sind. Dies folgt aus der Verpflichtung zur Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts, § 20 SGB X und 103 SGG. Die Akten aus den Strafverfahren können und werden in der Regel allerdings im Wege des Urkundsbeweises gewürdigt.

05.1 Antragstellung

Anträge nach dem OEG sind bei dem Versorgungsamt des Bundeslandes zu stellen, in dem die Tat stattgefunden hat.

Jedoch ist auch die Antragstellung in einem anderen Bundesland möglich, da nach § 16 Abs. 2 SGB I Anträge von der unzuständigen an die zuständige Stelle weiterzuleiten sind. Die Antragstellung ist grundsätzlich auch aus dem Ausland möglich. Für den Zeitpunkt der Ausreise muss nach Heinz⁷¹ jedoch ein Grad der Schädigungsfolge von mindestens 25 vom Hundert bestanden haben.⁷²

Der Antrag kann jederzeit gestellt werden, es gibt hierfür keine Ausschlussfrist.

Jedoch werden die Leistungen erst ab Antragstellung gewährt, § 1 Abs. 1 S. 1 OEG i.V.m. § 60 BVG, ganz generell also nicht für Zeiträume davor. Eine Ausnahme ermöglichen § 60 Abs. 1 S. 2 und S. 3 BVG. So ist die Versorgung auch für Zeiträume vor der Antragstellung zu leisten, wenn der Antrag innerhalb eines Jahres nach Eintritt der Schädigung gestellt wird, § 60 Abs. 1 S. 2 BVG. Außerdem verlängert sich die Einjahres-Frist, wenn die/der Beschädigte ohne Verschulden an der Antragstellung verhindert war, § 60 Abs. 1 S. 3 BVG.

70] Follmar-Otto/Rabe 2009: 83.

71] vgl. Heinz 2007.

72] vgl. Heinz 2007 OEG § 1 Rn. 209.

Eine Regelung über Kostenerstattung für rechtsanwaltliche Vertretung im Antragsverfahren existiert bisher nicht. Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission⁷³ enthält jedoch unter Punkt 3.1.4 die Forderung, dass Zugang zu Rechtsberatung und rechtlicher Vertretung auch zum Zweck der Beantragung einer Entschädigung ermöglicht werden soll.

05.2 Widerspruchs- und Klageverfahren

Wird der Antrag abgelehnt, so besteht das Rechtsmittel des Widerspruchs innerhalb von vier Wochen ab Zustellung des Bescheids, der bei der Behörde zu erheben ist, die den Antrag abgelehnt hat. Es gelten für das Verfahren die Vorschriften nach dem SGB X.

Hat der Widerspruch Erfolg, werden in der Regel die Kosten zur notwendigen Rechtsverfolgung erstattet.

Wird auch der Widerspruch mit einem Widerspruchsbescheid abgelehnt, so ist im Klageverfahren das Sozialgericht am Wohnort der Klägerin oder des Klägers zuständig.

Für das Klageverfahren können Prozesskostenhilfe (PKH) und die Beordnung einer/eines Prozessbevollmächtigten beantragt werden. Gerichtskosten fallen bisher bei der Durchführung eines Klageverfahrens vor dem Sozialgericht nicht an.

Auch im Klageverfahren wird häufig eine weitere Begutachtung durchgeführt. Zudem haben Klagende die Möglichkeit, ein eigenes Gutachten nach § 109 SGG einzuholen. Hier ist aber in der Regel ein Kostenvorschuss derzeit in einer Größenordnung von circa 1.500 € zu leisten. Für mittellose Opfer von Gewalttaten kommt diese Gelegenheit folglich nur infrage, wenn von anderer Seite, beispielsweise vom Weißen Ring e.V., Kostendeckung für das Gutachten erteilt wird.

06 Betrachtung der erhobenen Fallgestaltungen

Im Folgenden sollen die für den Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

73] Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates vom 29.03.2010 KOM(2010)95 endgültig, 2010/0065 (COD).

im Rahmen der Studie dokumentierten Urteile und Fallgestaltungen daraufhin untersucht werden, ob für die Geschädigten die Möglichkeit besteht oder bestanden hätte, erfolgreich Leistungen nach dem OEG zu beanspruchen.

Leider sind die Ausführungen zu den Sachverhalten für eine genaue Analyse der hier relevanten Fragen in den überwiegenden Fällen zu lückenhaft. Daher bleibt eine Untersuchung bezüglich möglicher Ansprüche nach dem OEG eher theoretisch und teilweise auch unvollständig.

06.1 Urteil des Amtsgerichts Laufen vom 02.07.2008, 4 Ls 220 Js 23280/07⁷⁴

Fraglich ist hier bereits, ob die Tatbestandsvoraussetzung des § 1 Abs. 1 S. 1 OEG – Vorliegen eines vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriffs – zu bejahen ist.

Dies ist aus Sicht der Autorin abzulehnen, da es zumindest zu der Verletzung der körperlichen Integrität gekommen sein muss. Vorliegend ist es allerdings „nur“ zu einer Bedrohung der Betroffenen gekommen.

Als einzig denkbare Anknüpfungspunkte für das Vorliegen eines tätlichen Angriffs verbleiben daher nur die Arbeitszeiten und die Lebensbedingungen. Hier ist aus dem Urteil jedoch nicht zu entnehmen, ob es infolge der Arbeitsbedingungen zu nicht nur vorübergehenden Gesundheitsstörungen gekommen ist. Selbst vorausgesetzt, dass derartige Folgen vorliegen, scheint das OEG für den vorliegenden Sachverhalt nicht einschlägig.

Statt einer Ausweitung des Merkmals des „tätlichen Angriffs“ sollte nach Dafürhalten der Verfasserin ein Instrument geschaffen werden, das Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung auf andere Weise in das OEG integriert.

06.2 Urteil des Amtsgerichts Hamburg St. Georg vom 22.02.2010, 940 Ls 6500 Js 38/09

Die Feststellungen des Amtsgerichts Hamburg St. Georg beschreiben neben den in nahezu allen Fällen wiederkehrenden Drohungen auch, dass die Betroffene von der Täterin eine Ohrfeige erhielt und von einer Treppe hinuntergestoßen wurde. Bei beiden Handlungen ist der Anspruch nach § 1 OEG vermutlich zu bejahen. Versagungsgründe nach § 2 OEG sind nicht

gegeben, insbesondere hat die betroffene Frau bei Eintreffen der Strafverfolgungsorgane auch detailliert gegen die spätere Verurteilte ausgesagt. Mangels Feststellungen zu den weiteren gesundheitlichen Folgen des Angriffs ist jedoch davon auszugehen, dass die Betroffene vermutlich nicht unter Gesundheitsstörungen leidet, die einen GdS von mehr als 25% bedingen und nicht nur vorübergehend aufgetreten sind. Sollten bei der betroffenen Frau nicht noch Spätfolgen auftreten, für die der Nachweis erbracht werden kann, dass sie auf der Tat beruhen, so wird ein auf Geldleistung gerichteter Entschädigungsantrag aller Voraussicht nach wenig Aussicht auf Erfolg haben.

06.3 Weitere Urteile aus der Urteilsanalyse von Prof. Dr. Renzikowski

Sämtliche weiteren Urteile wegen Verurteilungen nach § 233 StGB, die im Rahmen dieser Studie vorgelegen haben⁷⁵, enthalten keinerlei Hinweise auf Gewalttaten im Sinne des § 1 OEG. Dies unterstützt die These der Verfasserin, dass das OEG in der derzeitigen Fassung einen Entschädigungsanspruch für Betroffene von Arbeitsausbeutung in eher seltenen Fällen eröffnen wird.

06.4 Fallgestaltungen nach Cyrus

In der Fallsammlung von Cyrus⁷⁶ sind dagegen einige Sachverhalte dargestellt, die unter den obigen Einschränkungen bezüglich der Aussagekraft der Sachverhaltsdarstellung für einen Anspruch der Betroffenen nach dem OEG sprechen würden.

So sind in Fall 1.3 die Anspruchsvoraussetzungen des § 1 OEG zu bejahen. Der Betroffene wurde von seinem Arbeitgeber zusammengeschlagen und erstattete eine Strafanzeige wegen Körperverletzung. Auch sind Versagungsgründe auf den ersten Blick nicht ersichtlich. Fraglich ist allerdings, ob sich ein rentenberechtigender Grad der Schädigungsfolge aus der Tat ergeben haben könnte.

Ausgehend von den Schilderungen in Fall 1.7 sind die Anspruchsvoraussetzungen nach dem OEG angesichts der schweren langjährigen Misshandlungen sämtlich erfüllt und auch keinerlei Versagungsgründe ersichtlich. Ansprüche

74] Siehe L1 Verfahrensübersicht.

75] Siehe L1 Verfahrensübersicht.

76] Siehe L1 Fallsammlung.

sowohl nach dem OEG als auch nach der gesetzlichen Unfallversicherung könnten somit geltend gemacht werden. Nach den Ausführungen zum Sachverhalt liegt es nahe, dass aufgrund der massiven Misshandlungen erhebliche Auswirkungen sowohl auf das soziale Erleben als auch die berufliche Zukunft zu erwarten sind, sodass hier eine Antragstellung unter Umständen sehr hilfreich wäre.

Auch in Fall 1.8 könnte eine Antragstellung angeraten sein, vor allem vor dem Hintergrund der gegen die Betroffene ausgeübten sexualisierten Gewalt. Diese ist ohne Weiteres als vorsätzlicher, rechtswidriger tätlicher Angriff zu qualifizieren. Ein Hindernis könnte jedoch darin bestehen, dass die Betroffene bisher keine Strafanzeige gegen den Täter gestellt hat. Die Versorgungsverwaltung kann (muss aber nicht) bei Verzicht auf die Stellung einer Strafanzeige nach § 2 Abs. 2 OEG Leistungen versagen.

Darüber hinaus konnten nach Cyrus⁷⁷ in Bezug auf die Arbeitsverhältnisse Praktiken dokumentiert werden, mit denen die Betroffenen physisch am unkontrollierten Verlassen der Wohnung und/oder des Arbeitsplatzes gehindert werden sollten. Dabei wurde Gewalt angewendet, angedroht, Betroffene eingesperrt oder bewacht oder die Passpapiere entzogen. Zu diesen Praktiken wird auf die obigen Ausführungen zur Frage des tätlichen Angriffs bei Freiheitsberaubungen ohne aggressive Einwirkung auf die Betroffenen verwiesen.

07 Schlussfolgerungen und Ausblick

07.1 Problemstellungen innerhalb der Studie

Innerhalb der Erhebungen ergab sich – wie eingangs beschrieben – die Problematik, dass bisher keine Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung erfasst worden sind, in denen Anträge nach dem OEG gestellt wurden. Aufgrund des geringen Zeitrahmens konnten keine weiteren Urteile aus Strafverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung dahingehend analysiert werden, ob Sachverhalte zugrunde lagen, die eine Entschädigung nach dem OEG eröffnen würden.

77] Siehe L1 WP 1.

07.2 Neues Gesetzgebungsverfahren

Unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) befasst sich derzeit die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“ mit der Neugestaltung des Gewaltopferrechts. Der Bundesrat hatte in einem Beschluss aus dem Jahre 2007⁷⁸ die Bundesregierung aufgefordert, gemeinsam mit den Bundesländern ein neues Entschädigungssystem für Gewaltopfer zu erarbeiten.

Zielsetzung eines neuen Gewaltopferrechts gemäß der oben genannten BR-Entscheidung ist es, Betroffenen zügig und unbürokratisch Hilfe und Unterstützung bei durch Gewalttaten verursachten oder hervorgerufenen körperlichen und seelischen Erkrankungen und deren Auswirkungen anzubieten. Gewaltopfer sollen weiterhin einen sofortigen Anspruch auf medizinische Behandlung durch besonders im Umgang mit körperlich oder seelisch Geschädigten erfahrene Therapeutinnen und Therapeuten erhalten.

Gegenwärtig kann das BMAS noch keine konkreten öffentlichen Aussagen zu den Gesetzesvorhaben abgeben. Das mit Grundsatzfragen des sozialen Entschädigungsrechts befasste Referat Vb2⁷⁹ des BMAS teilte jedoch auf schriftliche Anfrage mit, dass es ein eigenständiges Gesetz unter Loslösung vom Leistungssystem des BVG geben soll. Sowohl das Leistungssystem als auch die Anwendung sollen vereinfacht und dadurch eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden. Auch soll es individuelle Unterstützungs- und Betreuungsangebote für Gewaltopfer und deren Hinterbliebene geben, um ihnen unmittelbar nach der Tat und auch in der Zeit danach zur Seite zu stehen, solange die Hilfe benötigt und erwünscht wird.

07.3 Kritische Betrachtung

Die Zielsetzung des Opferentschädigungsrechts, Opfern von Gewalttaten bei schweren Folgen eine umfassende wirtschaftliche Versorgung angedeihen zu lassen, wird in der Praxis leider nach wie vor häufig nicht erreicht.

Ein Blick auf die Statistik verdeutlicht die Realitäten in der Versorgung von Gewaltopfern.

78] Stellungnahme des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften des Sozialen Entschädigungsrechts in BR-Drucksache 541/07 vom 21.09.2007.

79] Referat Vb2 (Grundsatzfragen und Leistungsrecht der Kriegsofopferversorgung und des übrigen sozialen Entschädigungsrechts; Verwaltungs- und Gerichtsverfahren; Auslandsversorgung; Internationale Fragen.

Die Opferschutzorganisation Weißer Ring e.V. führt seit 1999 eine Statistik⁸⁰, aus der die Anzahl der Anerkennungen und Ablehnungen von Anträgen nach dem OEG in Bezug auf die Polizeiliche Kriminalstatistik hervorgehen.

Danach ergibt sich für die Jahre 2006 bis 2009 das folgende Bild: [siehe Tab. 1, S. 241]

Trotz aller Problematiken im Hinblick auf die Aussagekraft von Statistiken (Hell- und Dunkel-feld, Aussagekraft der PKS etc.) lässt sich hieraus zumindest eine Tendenz ablesen. Danach wird in nur etwa 10% der (in der PKS erfassten) Fälle von Gewalttaten ein Antrag auf Entschädigung gestellt. Von den gestellten Anträgen wurden in den Jahren 2006 bis 2009 stets über 40% abgelehnt. Laufende Versorgungsbezüge erhalten lediglich 6-8% aller Personen, die einen Antrag nach dem OEG gestellt haben und unter 1% aller Opfer der in der PKS registrierten Gewalttaten.

Selbstverständlich ist mit der Zielsetzung des OEG auch ein enormer finanzieller Aufwand verbunden. In Zeiten knapper Kassen kann dies ein Hinweis darauf sein, warum bei lediglich unter einem Prozent aller in der PKS registrierten Gewalttaten eine umfassende Versorgung gewährt wird. Angesichts der Aufgabe des OEG kann dieses allerdings aus hiesiger Sicht kaum als befriedigendes Ergebnis bezeichnet werden.

Problematisch ist im Rahmen der Ausbeutungsverhältnisse nach dem Vorstehenden, dass der Nachweis eines tätlichen Angriffs von Betroffenen teilweise nicht erbracht werden kann. Insbesondere scheitert ein Anspruch dann, wenn der Druck auf die Betroffenen zur weiteren Ausübung der Tätigkeit lediglich mithilfe von Bedrohungen, Einschüchterung, Abnahme der Passpapiere oder Überwachung aufrechterhalten blieb.⁸¹

Zudem können Betroffene von Gewalttaten in der Praxis häufig nicht den Nachweis führen, dass eine psychische Gesundheitsstörung tatsächlich auf der Tat beruht. Dies gilt ebenso für Betroffene von Menschenhandel.⁸²

Zum anderen führen die restriktive Handhabung der Versagungsgründe sowie die umfangreichen Anforderungen im Verfahren, die teils mehrfachen Begutachtungen und schließlich die geringen Aussichten auf Erfolg und Renten-

zahlung nach den Aussagen der Fachberatungsstellen vermehrt dazu, dass viele Menschen auf eine Antragstellung verzichten.

In der Lebenssituation der Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung haben diese Schwierigkeiten zusätzliches Gewicht, wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln ausgeführt wurde.

Des Weiteren soll auf folgende Punkte aufmerksam gemacht werden:

Eine Fachberatungsstelle hat im Rahmen der Erhebung mitgeteilt, dass aufgrund der Anforderungen im Verfahren die Beratungsstellen für die Geltendmachung des OEG-Anspruchs erheblichen zeitlichen, personellen und damit auch finanziellen Belastungen ausgesetzt sind. Neben der zeitaufwendigen Sicherung des täglichen Lebens der Betroffenen und den bürokratischen Hürden in der Antragstellung auf Leistungen nach dem SGB II oder AsylbLG kann auch eine kapazitäts Überforderung der Fachberatungsstellen ein Grund für die seltene Antragstellung sein.

Ein weiterer Grund für fehlende Antragstellung oder den Verzicht auf die Weiterverfolgung des Antrags sind die Rückkehr in das Herkunftsland sowie das als auffälliges Missverhältnis zwischen der Belastung durch das Verfahren und der Erfolgsquote empfundene Verfahren. Dies gilt, wie aus der Statistik des Weißen Ring e.V. ersichtlich, jedoch nicht nur für Betroffene von Menschenhandel, sondern in gleichem Maße für alle Betroffenen von Gewalttaten.

Die Antworten der Beratungsstellen haben weiter ergeben, dass teilweise aus Angst vor Stigmatisierung Anträge nach der Rückkehr in das Herkunftsland nicht weiterverfolgt werden. Diese Antwort bezog sich jedoch auf Betroffene, die in der Prostitution tätig gewesen waren. Inwieweit dies auch auf Betroffene von Arbeitsausbeutung zutreffen könnte, kann hier nicht beantwortet werden.

Um dem Grundgedanken des OEG Leistung tragen zu können, ergibt sich nach Überzeugung der Autorin aus den genannten Punkten ein Nachbesserungsbedarf.

07.4 Ausblick

Eine Antragstellung mag für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung dann sinnvoll sein, wenn es durch die Täterinnen oder Täter neben der Einschüchterung über beispielsweise den fehlenden legalen Aufenthaltsstatus

80] <https://www.weisser-ring.de/internet/medien/statistiken-zur-staatlichen-opferentschaedigung/index.html>

81] vgl. Follmar-Otto/Rabe 2009:81.

82] Follmar-Otto/Rabe 2009:82.

Tab. 1:

	2006	2007	2008	2009
	<i>bundesweit</i>	<i>bundesweit</i>	<i>bundesweit</i>	<i>bundesweit</i>
Gewalttaten nach PKS	215.471	217.923	209.706	208.446
Anträge nach dem OEG	22.597	23.404	22.175	21.774
Anteil an Gewalttaten	10,49 %	10,74 %	10,57 %	10,45 %
Abgelehnte Anträge	10.307	10.012	9.951	9.667
Anteil an gestellten Anträgen	45,89 %	42,78 %	44,87 %	44,40 %
Anerkannt in Zahlen	8.566	8.484	8.307	8.308
Anteil an gestellten Anträgen	37,91 %	36,25 %	37,46 %	38,16 %
Anteil an Gewalttaten	3,98 %	3,89 %	3,96 %	3,99 %
davon mit Rentenzahlung	1.700	1.614	1.541	1.577
Anteil an gestellten Anträgen	7,52 %	6,90 %	6,95 %	7,24 %
Anteil an Gewalttaten	0,79 %	0,74 %	0,73 %	0,76 %

zum Einsatz körperlicher Gewalt oder extremer (Todes-)Drohungen gekommen ist und absehbar erscheint, dass die Tat zu langfristigen körperlichen oder seelischen Folgen führen kann.

Es bleibt abzuwarten, was das neue Opferentschädigungsrecht hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen fordert und ob die angestrebte Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren greift. Ob infolge der Änderungen auch Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ein genereller Entschädigungsanspruch unabhängig vom Vorliegen eines tätlichen Angriffs eröffnet wird, ist ungewiss.

Es wird sich zeigen, welche Ausgestaltung die individuellen Unterstützungs- und Beratungsangebote erfahren, die von der Bund-Länder-Gruppe zum neuen Opferentschädigungsrecht angedacht worden sind. Nach diesseitiger Ansicht sollte hier auch einer gesicherten personellen und finanziellen Ausstattung der Fachberatungsstellen Aufmerksamkeit zuteilwerden: Die Fachberatungsstellen leisten qualitativ hochwertige Arbeit in der Betreuung der Betroffenen. Nach der anwaltlichen Erfahrung der Autorin ist nur durch die Einschaltung der FBS eine Betreuung in der Muttersprache der Betroffenen während des Verfahrens sichergestellt. Zudem ist die Unabhängigkeit von staatlichen Stellen erfahrungsgemäß maßgeblich für den Aufbau einer Vertrauensbeziehung. Dies gilt gerade und vor allem bei Betroffenen von Menschenhandel. Nach Ansicht der Verfasserin könnten weitere Förderungen der FBS für fachliche Qualifizierungen im Bereich des Sozialrechts (OEG,

Unfallversicherung, SGB II, XII und AsylbLG) erheblich dazu beitragen, dass bestehende Ansprüche der Betroffenen auch tatsächlich umgesetzt werden können.

Aus anwaltlicher und praxisorientierter Sicht wäre eine Angliederung der Unterstützungs-, Beratungs- und Betreuungsangebote in der für die Antragstellung zuständigen Behörde bedenklich. Zudem ist bereits im geltenden Recht eine Hinweis- und Beratungspflicht in §§ 14, 15 SGB I normiert, die im Falle des Unterlassens gegen die Behörde einen Ersatzanspruch aus dem Rechtsinstitut des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs eröffnet.

Der Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens ist leider nach Auffassung der Autorin nur in der Theorie nichts entgegenzusetzen. Vereinfachung und Beschleunigung sind nach diesseitigem Dafürhalten nur zu gewährleisten, wenn ein vom Grad der Schädigungsfolge unabhängiger Anspruch auf Leistungen geschaffen wird. Anderenfalls bleibt die Problematik der zeitaufwendigen Einholung von Befundberichten, Gutachten etc. bestehen. Für diesen Fall ist jedoch davon auszugehen, dass der Leistungskatalog im Vergleich zum bisherigen Anspruch auf ein Minimum reduziert wird. Etwas anderes könnte nur gelten, wenn zusätzliche Stellen in der Versorgungsverwaltung geschaffen werden sollen.

Problematisch ist weiterhin aus hiesiger Sicht der von der Verweildauer und der Nationalität abhängige Leistungsanspruch. Wird jedoch der Leistungskatalog mit dem neuen Gesetzes-

entwurf vollständig aus dem BVG ausgegliedert, bleibt abzuwarten, ob und inwieweit Gewaltopfer unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem aufenthaltsrechtlichen Status in Zukunft gleichbehandelt werden.

Weiter wird darauf hingewiesen, dass auch psychische Traumatisierungen keinesfalls in einer chronischen psychiatrischen Erkrankung münden müssen. Vielmehr ist auch eine sich manifestierende posttraumatische Störung einer Behandlung durchaus zugänglich. Um langfristigen, chronifizierten psychischen Folgeerkrankungen vorzubeugen, erscheint es sinnvoll (und ökonomisch), die bisherige Ermessensvorschrift des § 10 Abs. 8 BVG mit einer Sollvorschrift für alle Betroffenen in das neue Opferentschädigungsrecht einzubringen. Dies würde auch dem obigen Beschluss des Bundesrats aus dem Jahr 2007 entsprechen, der einen sofortigen Anspruch auf medizinische und psychotherapeutische Versorgung einfordert.

Der so garantierte schnelle Zugang zu einer Heilbehandlung könnte insbesondere auch den Betroffenen eine sofortige und umfassende Hilfe eröffnen, die ansonsten wegen Bezugs von Leistungen nach dem AsylbLG ausschließlich Zugang zu medizinischer Notversorgung auf geringstem Niveau haben.

Bis zur Umsetzung des neuen Gewaltopferrechts wäre aus Sicht der Verfasserin die Sicherstellung der sofortigen Heilbehandlung gemäß § 10 Abs. 8 BVG durch ein entsprechendes Rundschreiben des BMAS zu empfehlen.

Ganz gleich, wie der Anspruch letztlich ausgestaltet sein mag, sollte nach Dafürhalten der Verfasserin im Rahmen der Heilbehandlungskosten auch die Übernahme von Übersetzungskosten im Rahmen von Psychotherapien geregelt werden. Ohne diese bleibt einer Gruppe von Betroffenen sonst die schnellste, wirkungsvollste und überdies (auch volkswirtschaftlich) sinnvollste Hilfe versagt.

Dies entspricht insoweit auch den Vorgaben auf europäischer Ebene. Schon die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels⁸³ beinhaltet unter Artikel 12 Nr. 1 lit c. als Mindestvorgabe für die Unterstützung von Opfern neben dem Zugang zu medizinischer Notversorgung auch die Übernahme erforderlicher Übersetzungs- und Dolmetscherdienste.

Auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2010⁸⁴ zur Verhütung des Menschenhandels fordert unter Punkt 15, „*dass Schutz und Unterstützung für die Opfer als Schwerpunkt der Maßnahmen der Europäischen Union in diesem Bereich behandelt werden und Opfer von dem Augenblick an, in dem sie als solche identifiziert werden, alle erdenkliche Hilfe erhalten einschließlich: (...) des Zugangs zu angemessener und sicherer Unterbringung und Unterstützung durch Fachleute einschließlich der Bereitstellung eines Verpflegungs- und Unterhaltszuschusses, Zugang zu dringend notwendiger ärztlicher Behandlung, Zugang zu Beratungsdiensten, Übersetzung und Verdolmetschung, falls erforderlich, Hilfe bei der Kontaktaufnahme zu Angehörigen und Freunden und Zugang zu Bildung für die Kinder.*“ [Hervorhebung durch Verfasserin]

In der zusammenfassenden Betrachtung der Ergebnisse eröffnet das OEG in seiner geltenden Fassung nach Ansicht der Verfasserin nur in sehr seltenen Fällen einen Anspruch auf Entschädigung für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Ob sich die Situation der Betroffenen von Menschenhandel grundlegend verbessert, ist nicht vorrangig eine rechtliche, sondern vielmehr eine gesetzgeberische Frage. Die gegenwärtige Überarbeitung des Gewaltopferrechts bleibt mit Spannung abzuwarten.

83] (ETS Nr. 197) vom 16.05.2005.

84] [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0029&language=DE, P7_TA-PROV\(2010\)0018B7-0029/2010](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0029&language=DE, P7_TA-PROV(2010)0018B7-0029/2010)

08 Literatur

Beck-Online – Rechtsprechungsdatenbank:

URL: <http://beck-online.beck.de> (Zugriff am: 27.07.2010).

Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel

(2007): Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Nr. 107/2007. S. 33f.

Follmar-Otto, P./Rabe, H. (2009):

Menschenhandel in Deutschland – Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Heinz, D. (2007): Opferentschädigungsgesetz (OEG). Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

JURIS – Rechtsprechungsdatenbank:

URL: www.juris.de (Zugriff am: 26.07.2010).

Kunz, E./Zellner, G. (1999): Opferentschädigungsgesetz. Kommentar, 4. Auflage, München: Verlag C.H. Beck.

L1 WP2

Verfahrensanalyse

Claudia Kestermann, Petra Rump, Maria-Luise Busse

L1 WP 2.1 › Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Heike Rabe, Simone Katter

L1 WP 2.2 › Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt

L1 WP 2.3 › Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

Anette Schmidt

L1 WP 2.3.1 › Untersuchung des aufenthaltsrechtlichen Status Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.2 › Untersuchung der Alimentierung Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Katrin Inga Kirstein

L1 WP 2.3.3 › Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

L1 WP **2.3.4** *Katrin Inga Kirstein*

› **Untersuchung der Anwendbarkeit der gesetzlichen Unfallversicherung für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung**

Inhalt

247 >	1	Einleitung
248 >	2	Anspruchsvoraussetzungen
248 >	2.1	Versicherte
249 >	2.1.1	Beschäftigte, § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII
249 >	2.1.2	Wie Beschäftigte tätige Personen, § 2 Abs. 2 S. 1 SGB VII
251 >	2.1.3	Abgrenzung zur Unternehmeneigenschaft
252 >	2.1.4	Zwischenfazit
252 >	2.2	Einzelfälle
252 >	2.2.1	Au-pair-Kräfte
252 >	2.2.2	Ausbeiner/Schlachter
253 >	2.2.3	Haushaltshilfe in privaten Haushalten
253 >	2.2.4	Subunternehmer
253 >	2.2.5	Sexarbeit
254 >	2.3	Arbeitsunfall
254 >	2.3.1	Versicherte Person
254 >	2.3.2	Unfall
254 >	2.3.3	Versicherte Tätigkeit
255 >	2.3.4	Rechtlich wesentlicher Ursachenzusammenhang
255 >	2.4	Berufskrankheit
256 >	2.4.1	Begriff
256 >	2.4.2	Nachweis des Zusammenhangs im Einzelfall
256 >	2.4.3	Zeitpunkt des Versicherungsfalles (Beginn der Berufskrankheit)
256 >	3	Leistungen
257 >	3.1	Verletztengeld
257 >	3.2	Verletztenrente
257 >	4	Zuständigkeit
258 >	5	Verhältnis zwischen Ansprüchen aus dem Opferentschädigungsgesetz und der gesetzlichen Unfallversicherung
258 >	6	Ausblick
258 >	7	Literatur

L1 WP 2.3 | Katrin Inga Kirstein, Anette Schmidt

*Untersuchung der sozial- und verwaltungsrechtlichen Verfahren
im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung*

L1 WP 2.3.4 | Katrin Inga Kirstein

Untersuchung der Anwendbarkeit der gesetzlichen Unfallversicherung für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

01 Einleitung

Für das Verständnis der Ansprüche aus der gesetzlichen Unfallversicherung ist es notwendig, sich von dem allgemeinen Verständnis eines „Unfalls“ zu lösen. Als Arbeitsunfall im Sinne der gesetzlichen Unfallversicherung gelten nicht nur der Sturz vom Gerüst auf einer Baustelle oder die Verletzung durch ein Messer in einer Großküche. Daneben fällt auch das Erleiden einer Berufskrankheit in den Anwendungsbereich der gesetzlichen Unfallversicherung. Im vorliegenden Text sollen sowohl Berufskrankheit als auch Arbeitsunfall im Zusammenhang mit Fällen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (MH/A) untersucht werden.

Die im Rahmen von L1 WP 1 erhobenen und am Anfang der Studie wiedergegebenen Falldarstellungen¹ von (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung zeigen auf, dass die Problematiken der Ausbeutungshandlungen sich nicht auf das Vorenthalten oder teilweise Vorenthalten von Arbeitsentgelt beschränken. Vielmehr sind es auch die Arbeitsbedingungen selbst beziehungsweise die Behandlung der Betroffenen durch die Arbeitgebenden oder deren Familien-

angehörige, die Betroffene in die Gefahr einer Gesundheitsschädigung bringen können.

So schildert Cyrus Fälle, in denen es aufgrund von Misshandlungen durch die Arbeitgebenden zu erheblichen Gesundheitsschäden bei den Betroffenen gekommen ist oder bei denen in der Folge solche auftreten könnten. Dies betrifft insbesondere die psychischen Folgen von erlittenen körperlichen Misshandlungen und sexualisierter Gewalt in den geschilderten Falldarstellungen.

Insbesondere bei diesen Fällen ist ein Anspruch der Betroffenen aus dem OEG [[siehe L1 WP 2.3.3](#)] oder auch der Unfallversicherung möglich.

Ähnlich wie im Opferentschädigungsrecht werden auch im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung sehr umfangreiche Leistungen gewährt, wenn der Nachweis erbracht werden kann, dass Betroffene durch einen Arbeitsunfall [[siehe Kapitel 2.3](#)] verletzt worden sind oder infolge der Tätigkeit an einer Berufskrankheit leiden [[siehe Kapitel 2.4](#)].

Denn es ist gemäß § 1 Nr. 2 SGB VII Aufgabe der gesetzlichen Unfallversicherung, „nach Eintritt von Arbeitsunfällen oder Berufs-

^{1]} Siehe L1 Fallsammlung.

krankheiten die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit der Versicherten mit allen geeigneten Mitteln wiederherzustellen und sie oder ihre Hinterbliebenen durch Geldleistungen zu entschädigen.“

Die Frage des ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus der geschädigten Person ist in der gesetzlichen Unfallversicherung ebenso wenig relevant wie die Frage, ob vom Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin überhaupt Versicherungsbeiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung gezahlt wurden. Zudem ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass auch bei verbotswidrigem Handeln der betroffenen Person der Versicherungsschutz nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII nicht ausgeschlossen ist. Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, gegen das SGB III wegen Beschäftigung von nicht deutschen Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern ohne die erforderliche Erlaubnis nach §§ 284 ff. SGB III (siehe §§ 404 ff. SGB III) oder gegen das Ausländergesetz schließen den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung nach der Rechtsprechung nicht aus.² Ebenso ist die Staatsangehörigkeit der Betroffenen im Recht der Unfallversicherung ohne Bedeutung.³

Dies hat zur Folge, dass auch die nicht reguläre Beschäftigung von Betroffenen von (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung Ansprüche aus der gesetzlichen Unfallversicherung auslösen kann.

02 Anspruchsvoraussetzungen

Die Leistungen aus der Unfallversicherung [siehe Kapitel 3] kann nur geltend machen, wer zum Kreis der Versicherten gehört und durch einen Arbeitsunfall verletzt oder durch eine Berufskrankheit an der Gesundheit geschädigt wurde.

Damit Leistungen überhaupt erbracht werden können, ist es unerlässlich, dass ein Antrag gestellt wird. Dieser ist bei der zuständigen Berufsgenossenschaft zu stellen [siehe Kapitel 4].

2] LSG Hessen, Urteil vom 24.04.2007, Az.: L 3 U 242/03 m.w.N. URL: <http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de>, LSG Hessen, Beschluss vom 13.09.2007, L 3 U 160/07 ER, URL: www.sozialgerichtsbarkeit.de, abgerufen am 19.06.2010.

3] Kasseler Kommentar, SGB VII, vor §§ 2-6

02.1 Versicherte

Die Versicherteneigenschaft kann sich gemäß § 2 SGB VII aus Gesetz, gemäß § 3 SGB VII aus Satzung oder gemäß § 6 SGB VII aus freiwilliger Versicherung ergeben.

Bezüglich der Versicherung kraft Gesetz ist also eine gesetzliche Versicherungspflicht gegeben. Ein Unfallversicherungsträger (Berufsgenossenschaft oder Unfallkasse) kann außerdem kraft Satzung Unfallversicherungsschutz für Personen begründen, die nicht von der gesetzlichen Versicherungspflicht erfasst sind. Diese zusätzliche Versicherung steht den Unfallversicherungsträgern somit frei. Die Unfallversicherung kraft Satzung kann sich beispielsweise ausdehnen auf Unternehmende und ihre im Betrieb mitarbeitenden Ehepartner/innen sowie betriebsfremde Personen, die den Betrieb besuchen oder auf dem Betriebsgelände verkehren. Dies gilt allerdings nur für Unfälle, die sich bei dem Aufenthalt auf dem Betriebsgelände ereignet haben.

Zum Beispiel hat die Unfallkasse Nordrhein-Westfalen hiervon Gebrauch gemacht und in § 5 der Satzung den Unfallversicherungsschutz auf ehrenamtlich Tätige und bürgerschaftlich Engagierte erweitert, die nicht bereits kraft Gesetz nach § 2 SGB VII versichert sind (Engagierte in einer Initiative zur Unterstützung der Kinder von Einwandererfamilien zur Erweiterung der deutschen Sprachkenntnisse, sogenannte Sprach-Scouts)⁴.

Davon ausgehend, dass Betroffene von (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung sich in der Regel nicht freiwillig in der Unfallversicherung versichert haben werden, ist in diesem Rahmen näher auf die Versicherteneigenschaft kraft Gesetz einzugehen.

Der Kreis der Versicherten kraft Gesetz ergibt sich aus § 2 SGB VII. Dieser enthält in Abs. 1 eine Aufzählung der so Versicherten.

Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt identifizierten Fälle des/der (Menschenhandels zur) Arbeitsausbeutung hatten häufig eine Tätigkeit im Bau-, Fleischverarbeitungs- oder Gastronomiegewerbe beziehungsweise in der Hausarbeit oder Pflege zum Gegenstand.⁵ Da bei diesen Tätigkeiten in der Regel die Fälle der § 2 Abs. 1 Nr. 2 bis 17 nicht einschlägig sein dürften, soll

4] http://www.luk-nrw.de/fileadmin/server/download/PDF_Container/Satzung_idF_3_-_Nachtrag.pdf

5] Siehe L1 WP 1.

sich die Darstellung auf die Voraussetzungen der „Beschäftigten“ nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII [siehe Kapitel 2.1.1] beschränken.

Daneben sind nach § 2 Abs. 2 und 3 SGB VII Personen gesetzlich unfallversichert, die wie Arbeitnehmende tätig werden, § 2 Abs. 2 und 3 SGB VII [siehe Kapitel 2.1.2].

Die Unterscheidung von „Beschäftigten“ im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Personen, die „wie Beschäftigte“ tätig waren, ist in der Praxis ohne Relevanz, weil die Rechtsfolgen einschließlich der Zuständigkeit für beide Personenkreise identisch sind⁶ [siehe Kapitel 3, 4].

Absolut entscheidend für die Gewährung von Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung ist dagegen die Frage, ob die Tätigkeit als selbstständige/unternehmerische oder unternehmerähnliche Tätigkeit zu werten ist. Ist dies der Fall, so ist der Versicherungsschutz ausgeschlossen. Nach Cyrus werden Betroffene von Arbeitsausbeutung nicht selten in eine scheinselfständige Tätigkeit gezwungen. Daher ist die Abgrenzung von großer Relevanz [siehe Kapitel 2.1.3].

Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) hat sowohl die Merkmale einer Beschäftigung als auch die einer selbstständigen Tätigkeit sowie die Grundsätze entwickelt, nach denen die festgestellten Tatsachen gegeneinander abzuwägen sind. Siehe hierzu die nachfolgenden Ausführungen.

02.1.1 Beschäftigte, § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII

Für die Definition von „Beschäftigten“ im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII ist § 7 Abs. 1 SGB IV, der den Beschäftigungsbegriff erläutert, heranzuziehen. Beschäftigung ist demgemäß die nicht selbstständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis. Für das Merkmal einer Beschäftigung ist eine persönliche Abhängigkeit der/des Arbeitnehmenden von dem/der Arbeitgebenden konstituierend: „Die *persönliche Abhängigkeit kommt in der Weisungsgebundenheit des Beschäftigten hinsichtlich seiner Arbeitsleistung zum Ausdruck, die ihr Gegenstück in dem Direktionsrecht des Arbeitgebers findet*“.⁷

Muss die oder der Betroffene ihre oder seine Tätigkeit also nach Weisung des/der Arbeitge-

benden erbringen und erfolgt eine Eingliederung in die betriebliche Arbeitsorganisation, so ist dies als Anhaltspunkt für eine Beschäftigung im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII zu werten. Das Weisungsrecht kann auf Zeit, Dauer, Ort und Art der Ausführung bezogen sein.⁸

Hierbei ist zu beachten, dass es für die Unfallversicherung auf Merkmale wie Entgeltlichkeit, Entgeltgrenzen, Dauer und Umfang der Tätigkeit nicht ankommt.⁹ Anerkannt ist, dass auch sogenannte „Schwarzarbeit“ ein Beschäftigungsverhältnis oder wenigstens ein beschäftigungsähnliches Verhältnis nach § 2 Abs. 2 S. 1 SGB VII begründen kann.¹⁰

02.1.2 Wie Beschäftigte tätige Personen, § 2 Abs. 2 S. 1 SGB VII

Wie oben bereits beschrieben, ist es hinsichtlich der Folgen für die Antragstellenden unerheblich, ob die Einordnung als „Beschäftigte/r“ oder „*wie Beschäftigte/r*“ erfolgt. § 2 Abs. 2 S. 1 SGB VII lautet insoweit: „*Ferner sind Personen versichert, die wie nach Absatz 1 Nr. 1 Versicherte tätig werden*“.

Mit diesem Tatbestand soll das Handlungsrisiko dem beschäftigenden Unternehmen zugewiesen werden, wenn dort Personen fremdnützig tätig sind, die unter vergleichbaren Umständen wie Beschäftigte tätig werden.

Damit werden auch folgende Handlungen unter den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung gestellt:

Handeln aus Gefälligkeit, aufgrund von persönlichen oder verwandtschaftlichen Beziehungen (unter bestimmten Einschränkungen s.u.) nach Aufforderung oder aus eigenem Antrieb.¹¹

Eine Tätigkeit gegen Entgelt kann ebenfalls unter § 2 Abs. 2 S. 1 SGB VII gegeben sein, wenn nicht bereits eine Beschäftigung im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII angenommen werden kann.

Letztlich haben die Handlungsmotive der Betroffenen (abgesehen von den unten ausgeführten Ausnahmen) keine Bedeutung.¹²

In Bezug auf (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung werden somit auch Betroffene in den Schutzbereich der gesetzlichen Unfallversicherung mit einbezogen, die wie in Fall 1.8

6] Kasseler Kommentar, § 2 SGB VII, Rn. 6.

7] vgl. BSG, Urteil vom 04.12.1958, 3 RK 3/56 Rn. 24 – Entscheidungen in dieser Arbeit, soweit nicht anders angegeben, sind in der Juris-Rechtsprechungsdatenbank zu finden.

8] SG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 24.03.2009, S 9 U 279/05.

9] Kasseler Kommentar, § 2 SGB VII, Rn. 6 a und b.

10] Kasseler Kommentar, § 2 SGB VII, Rn. 6 b.

11] Kasseler Kommentar, § 2 SGB VII, Rn. 103, ff.

12] Kasseler Kommentar, § 2 SGB VII, Rn. 103.

bei Cyrus von einem Familienangehörigen ausgebeutet werden und bei der Tätigkeit verletzt werden [siehe L1 Fallsammlung, F 1.8].

Jedoch ist der Versicherungsschutz aus § 2 Abs. 2 S. 1 SGB VII von folgenden weiteren kumulativen Voraussetzungen abhängig:

- Die Tätigkeit dient einem Unternehmen und ist von wirtschaftlichem Wert (a)
- Die Tätigkeit entspricht dem wirklichen oder mutmaßlichen Willen der Unternehmerin oder des Unternehmers (b)
- Die Tätigkeit kann ihrer Art nach von Arbeitnehmenden verrichtet werden (c)
- Die Tätigkeit wird konkret unter arbeitnehmerähnlichen Umständen vorgenommen (d)

a.) Tätigkeit von wirtschaftlichem Wert und einem Unternehmen dienend

Als Unternehmen gelten gemäß § 121 Abs. 1 S. 1 SGB VII Betriebe, Verwaltungen, Einrichtungen, Tätigkeiten. Eine genaue Zuordnung zu einem dieser Bereiche ist für die Geltendmachung des Anspruchs nicht erforderlich. Wichtig für den Versicherungsschutz ist jedoch, dass diese nicht selbst als abhängige Tätigkeiten im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII gewertet werden dürfen. Eine Abgrenzung ist dabei nicht immer einfach.

Nach der Rechtsprechung ist ein Unternehmen „jede planmäßige, für eine gewisse Dauer bestimmte Vielzahl von Tätigkeiten, gerichtet auf einen einheitlichen Zweck und ausgeübt mit einer gewissen Regelmäßigkeit“.¹³

Weder die Größe noch die Verfolgung wirtschaftlicher Interessen sind von Relevanz für die Frage, ob es sich um ein Unternehmen handelt.

Auch Betroffene, die in Privathaushalten beschäftigt waren oder sind, bleiben nicht ungeschützt. Denn auch Tätigkeiten privater Lebenshaltung und -gestaltung sind unternehmensfähig.

Letztlich gilt mit Ricke¹⁴, dass bei Tätigkeiten, für die § 2 SGB VII Versicherungsschutz gewährt, der Bereich, dem die Tätigkeit dienen soll, als Unternehmen zu qualifizieren ist.

Eine Tätigkeit ist von wirtschaftlichem Wert, wenn sie dem Unternehmen ernsthaft nützt, wobei an den Nutzen keine hohen Anforderungen zu stellen sind.

Aufgrund dieser weiten Definitionen dürfte dieses Merkmal bei Betroffenen von (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung regelmäßig zu bejahen sein.

b.) Tätigkeit entspricht dem wirklichen oder mutmaßlichen Willen des/der Arbeitgebenden

Tätigkeiten, die den Interessen der/des Arbeitgebenden zuwiderlaufen oder gegen deren/dessen ausdrückliche Anordnung erfolgen, werden mit diesem Merkmal ausgeschlossen.

Für die Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen hiervon bei (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung auszugehen ist, bleibt eine Betrachtung im Einzelfall unerlässlich.

c.) Arbeitnehmendentätigkeit

Es muss sich bei der Tätigkeit nicht um eine typische Arbeitnehmendentätigkeit handeln. Die Tätigkeit muss aber „nach nicht nur theoretischer Möglichkeit sonstigen Personen zugänglich sein, die in einem dem allgemeinen Arbeitsmarkt zuzurechnenden Beschäftigungsverhältnis stehen“.¹⁵ Dabei ist es nicht relevant, ob in dem konkreten Unternehmen normalerweise Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer für die Tätigkeit beschäftigt werden oder ob dies in dem Gewerbebereich üblich ist. So hat das Bundessozialgericht entschieden, dass beispielsweise für Tätigkeiten nach Art einer Haushaltshilfe auch bei der Betreuung von Kranken, bei Verrichtungen des täglichen Lebens eine Tätigkeit vorliegt, die ihrer Art nach von Arbeitnehmenden verrichtet wird.¹⁶

d.) Konkrete Arbeitnehmendenähnlichkeit im Einzelfall

Weiter bedarf es im Einzelfall einer konkreten Ähnlichkeit mit Arbeitnehmenden. Mithilfe dieses Merkmals wird eine Abgrenzung zu Tätigkeiten vorgenommen, die mit der Tätigkeit einer/eines Arbeitnehmenden nicht vergleichbar sind.

Für die konkrete Arbeitnehmerähnlichkeit im Einzelfall ist auf das gesamte rechtliche, tatsächliche Erscheinungsbild, die Handlungsten-

13] Kasseler Kommentar, § 121 SGB VII Rn. 5.

14] Kasseler Kommentar, § 121 SGB VII, Rn. 7.

15] Kasseler Kommentar, § 2 Rn. 107.

16] BSG, Urteil vom 26.01.1988, 2 RU 23/87.

denz und die Beziehungen der Beteiligten untereinander abzustellen.¹⁷

Bei Tätigkeiten für ein Unternehmen aufgrund von Familienbeziehungen ist eine sehr genaue Prüfung erforderlich:

Unversichert als nicht arbeitnehmerähnliche Tätigkeit sind solche, die zwischen Verwandten nach Art, Umfang und Dauer sowie dem Grad der familiären Beziehungen üblich sind. Je geringfügiger die Tätigkeit und je enger der Grad der verwandtschaftlichen Beziehung, desto weniger besteht Versicherungsschutz, und umgekehrt. Vor allem bei Arbeiten im Haushalt ist eine Arbeitnehmerähnlichkeit eher abzulehnen als bei gewerbsmäßigen Unternehmen.

Beispiele für dennoch versicherte Tätigkeiten sind:

- mehrtägige Malerarbeiten im Haus von Nichten oder Schwagern¹⁸
- Viehversorgung im landwirtschaftlichen Unternehmen des Schwagers während dessen Urlaub¹⁹

Für Betroffene von (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung dürfte dieses Merkmal in der Regel selbst dann kein Problem darstellen, wenn die Ausbeutungshandlung im Rahmen von familiären Beziehungen stattgefunden hat. Da es sich ja gerade nicht um geringfügige Tätigkeiten, sondern im Gegenteil häufig um eine extreme Arbeitsbelastung mit einer Vielzahl an Wochenstunden handelt, wird eine konkrete Arbeitnehmendenähnlichkeit in der Regel zu bejahen sein.

Zwischenfazit:

Für Betroffene von Menschenhandel dürfte nach dem Vorstehenden ein Versicherungsschutz in der Unfallversicherung unabhängig von Art, Dauer, Entgelt etc. über § 2 Abs. 1 oder § 2 Abs. 2 SGB VII in der Regel zu bejahen sein.

02.1.3 Abgrenzung zur Unternehmeneigenschaft

Wie in L1 WP 1 beschrieben, werden Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung teilweise von den Arbeitgebenden in eine Scheinselbstständigkeit gedrängt. Daher muss eine genaue Abgrenzung zwischen der (ver-

sicherten) Beschäftigung und der (nicht versicherten) Unternehmendentätigkeit erfolgen.

Nicht arbeitnehmerähnlich ist eine Person tätig, die als Unternehmerin oder Unternehmer oder wie ein/e solche/r, also unternehmerähnlich, tätig ist.²⁰ Für die Abgrenzung reicht eine isolierte Betrachtung der einzelnen Tätigkeiten nicht aus.²¹ Stattdessen wird auf das Gesamtbild der Arbeitsleistung abgestellt: darauf, ob die Tätigkeit wie eine Beschäftigte/ein Beschäftigter oder wie eine Unternehmerin/ein Unternehmer ausgeübt wurde.

Hierbei ist auf die Handlungstendenz des oder der Verletzten abzustellen.

Eine selbstständige Tätigkeit ist danach in Abgrenzung zur Arbeitnehmendentätigkeit geprägt durch das „*eigene Unternehmerrisiko, das Vorhandensein einer eigenen Betriebsstätte, die Verfügungsmöglichkeit über die eigene Arbeitskraft und die im Wesentlichen frei gestaltete Tätigkeit und Arbeitszeit (...). Ob jemand abhängig beschäftigt oder selbstständig tätig ist, hängt davon ab, welche Merkmale überwiegen*“.²²

Unternehmerähnlich sind damit Tätigkeiten, die eher mit einem anderen Vertragstyp als mit einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis vergleichbar sind, beispielsweise einem Auftrag, einem Werk- oder Werklieferungsvertrag.

Bezüglich der Problematik der Scheinselbstständigkeit sei noch darauf hingewiesen, dass nach ständiger Rechtsprechung des BSG bei einem Auseinanderfallen von Vereinbarung und tatsächlichen Verhältnissen die tatsächlichen Verhältnisse ausschlaggebend sind.²³

Bei Cyrus sind mit F 1.2 und F 1.6 zwei Fälle geschildert, bei denen die Betroffenen von den Arbeitgebenden als Selbstständige behandelt wurden. Dabei war den Betroffenen nur in Fall F 1.6 bewusst, dass sie auf selbstständiger Basis tätig sind.

In diesem Fall ist es schwierig, ohne nähere Informationen über die konkrete Ausgestaltung der Tätigkeit zu einer Einschätzung darüber zu kommen, ob die tatsächlichen Verhältnisse hier trotz der „*perfekten Papierfassade*“²⁴ die Tätigkeiten als Beschäftigung im Sinne des § 2 SGB VII zu werten sind.

20] BSG Urteil vom 27.10.1987, 2 RU 9/87.

21] BSG Urteil vom 27.10.1987, 2 RU 9/87.

22] SG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 24.03.2009, S 9 U 279/05.

23] BSG Urteil vom 22.06.2005, B 12 KR 28/03 R, Urteil vom 19.08.2003, B 2 U 38/02 R.

24] Siehe L1 WP 1.

17] Kasseler Kommentar § 2 Rn. 108.

18] Kasseler Kommentar § 2 Rn. 109 b.

19] Kasseler Kommentar § 2 Rn. 109 b.

Anders ist die Situation in Fall 1.2 zu bewerten. Die in einer Schlachterfirma beschäftigten Männer erfuhren zunächst nicht, dass sie im (schein-)selbstständigen Status tätig geworden waren. Entgegen der Einschätzung der Beratungsstelle und der Betroffenen selbst ist nach Ansicht der Verfasserin hier aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse davon auszugehen, dass es sich nicht um eine selbstständige Tätigkeit handelte. Somit ist die gegebene Einschätzung „dass sie als solche zudem – entgegen ihrer Überzeugung – nicht krankenversichert waren und somit auch befürchten mussten, nach einem Arbeitsunfall (...) stillschweigend Richtung Rumänien entsorgt zu werden“,²⁵ bezüglich der Krankenversicherung und der voraussichtlichen Handlungsweise des Arbeitgebers vermutlich zutreffend. In Bezug auf die Möglichkeit, bei einem Arbeitsunfall Leistungen der Unfallversicherung in Anspruch zu nehmen, ist dies jedoch nicht der Fall. Sie werden vermutlich als in der gesetzlichen Unfallversicherung pflichtversichert zu gelten haben. Denn für Personen, die für bestimmte Tätigkeiten in der fleischverarbeitenden Industrie beschäftigt sind, gelten insoweit nach der Rechtsprechung besondere Annahmen [siehe Kapitel 2.2.2].

02.1.4 Zwischenfazit

Betroffene von (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung werden in der Regel als Beschäftigte oder „wie Beschäftigte“ zum Kreis der Versicherten in der gesetzlichen Unfallversicherung zu zählen sein. Der Nachweis ist in der Praxis dann problematisch, wenn von den Arbeitgebenden eine Scheinselbstständigkeit aufgebaut und mit entsprechenden Papieren „belegt“ wird. Auch Fälle der Hausarbeit in privaten Haushalten von Familienangehörigen liegen hinsichtlich der Beweisbarkeit der Zugehörigkeit zum Kreis der versicherten „Beschäftigten“ oder „wie Beschäftigten“ unter Umständen komplizierter. Unter Kapitel 2.2 werden daher Einzelfälle vorgestellt, bei denen von der Rechtsprechung eine Zuordnung zum Kreis der Versicherten erfolgte.

Kommt es im Rahmen der Arbeitsausbeutung zu körperlichen Schädigungen (worunter auch psychische Schäden fallen), werden die Betroffenen durch einen Arbeitsunfall verletzt oder leiden sie infolge der Tätigkeit an einer

Erkrankung, so ist darauf hinzuwirken, dass die Betroffenen qualifizierte Beratung durch eine Anwältin oder einen Anwalt erhalten, die im Bereich des Sozialrechts tätig ist. Die Entscheidung, ob ein Antrag gestellt oder nicht gestellt wird, sollte aufgrund der Komplexität der Materie möglichst erst nach einem anwaltlichen Beratungsgespräch erfolgen.

02.2 Einzelfälle

Um einen kurzen Überblick darüber zu geben, welche Tätigkeiten beispielsweise als Beschäftigung im Sinne von § 2 SGB VII i.V.m. § 7 SGB IV gelten können, sollen nachfolgend einige Tätigkeiten aufgelistet werden. Dabei kann und soll nur auf solche Tätigkeiten eingegangen werden, bei denen in der Vergangenheit Fälle von Arbeitsausbeutung bekannt geworden sind.

02.2.1 Au-pair-Kräfte

Bei Au-pair-Kräften wird in der Regel kein Beschäftigungsverhältnis angenommen, wenn die/der Au-pair wie „ein eigenes Kind in die Gastfamilie aufgenommen ist, ohne feste Arbeitszeiten nur gelegentlich im Haushalt mithilft und neben freier Kost und Wohnung nur ein geringes Taschengeld erhält“.²⁶ Etwas anderes kann dann gelten, wenn die/der Au-pair als Hausangestellte aus Erwerbsgründen angestellt ist. Besteht dann ein wirtschaftliches und persönliches Abhängigkeitsverhältnis zur Familie und wird die Geringfügigkeit hinsichtlich Arbeitsentgelt und/oder Arbeitszeit überschritten, so handelt es sich um eine (versicherte) Beschäftigung im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII i.V.m. § 7 SGB IV.

02.2.2 Ausbeiner/Schlachter

Zu dieser Fallgestaltung, die oben unter F 1.2 beschrieben ist, kann Bezug genommen werden auf das Urteil des BSG vom 04.06.1998,²⁷ nach dem selbst dann, wenn ein Gewerbeschein vorliegt, „Ausbeiner, Lohn- und Kopfschlachter“ in der fleischverarbeitenden Industrie als abhängige Beschäftigte zu werten sind. Im Leitsatz dieser Entscheidung heißt es:

„Ausbeiner, die von einer Gesellschaft zu Kolonnen zusammengefasst werden, für sie in fleischverarbeitenden Unternehmen Schlacht-

25] Siehe L1 WP 1.

26] Plagemann, § 6 Rn. 20.

27] BSG, Urteil vom 04.06.1998, B 12 KR 5/97 R.

viel zerlegen und von ihr entlohnt werden, stehen in einem Beschäftigungsverhältnis zu der Gesellschaft und sind deswegen grundsätzlich versicherungs- und beitragspflichtig“.

Dieses gilt nach den Gründen des Urteils selbst dann, wenn eine dritte Person als Auftragnehmer zwischen die Auftraggeber/innen und die Schlachter oder Ausbeiner trat. Erfasst vom Begriff des Beschäftigten wurden dabei sowohl der *„Obmann der Kolonne als auch die einzelnen Kolonnenmitglieder beziehungsweise die „Einzelgänger“*²⁸.

02.2.3 Haushaltshilfe in privaten Haushalten

Haushaltshilfen in privaten Haushalten gelten in der Regel als abhängig Beschäftigte. Es sind jedoch auch Fallkonstellationen denkbar, in denen das Gesamtbild einer selbstständigen Gewerbetätigkeit ähnelt.²⁹ Dies wird nach Plagemann³⁰ vor allem bei Putzhilfen anzunehmen sein, die hinsichtlich Arbeitszeit und Ausgestaltung der Tätigkeit keinen Weisungen des Arbeitgebers unterliegen. Bei der im Fall F 1.1 bei Cyrus beschriebenen Situation wird eine Beschäftigung im Sinne von § 7 SGB IV zu bejahen sein.

02.2.4 Subunternehmer

Auch Personen, die als Subunternehmer/innen beschäftigt sind und über einen Werkvertrag verfügen, können nach den tatsächlichen Verhältnissen als abhängig beschäftigt gelten. Bejaht wurde eine abhängige Beschäftigung beispielsweise in Fällen, in denen freie Zeiteinteilung faktisch ausgeschlossen ist, die Subunternehmer/innen im Betrieb des Auftraggebers arbeiten und die gleichen Arbeiten auch von abhängig Beschäftigten verrichtet werden.³¹

02.2.5 Sexarbeit

Auch bei Tätigkeiten in der Sexarbeit richtet sich die Frage, ob eine abhängige Beschäftigung oder eine selbstständige Tätigkeit vorliegt, danach, welche Merkmale überwiegen. In einer aktuellen Entscheidung hat das Hessische Landessozialgericht³² hierzu ausgeführt:

„Maßgebend ist stets das Gesamtbild der Arbeitsleistung, welches sich nach den tatsächlichen Verhältnissen bestimmt. Diese Grundsätze werden durch das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3983) modifiziert. Art. 1 § 1 ProstG regelt in Satz 1 nicht nur die (zivilrechtliche) Wirksamkeit des Vergütungsanspruchs. Mit Satz 2 wird für das Sozialversicherungsrecht klargestellt, dass Prostitution sowohl selbstständig als auch im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses mit allen sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen ausgeübt werden kann (vgl. auch BT-Drucks. 14/5958, S. 5). Die Tätigkeit, auf die sich die Prüfung des Vorliegens einer Beschäftigung bezieht, ist dabei jedoch nicht die sexuelle Handlung selbst, sondern dass sich die Prostituierte für die Erbringung derartiger Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt für eine bestimmte Zeitdauer „bereithält“ (Siehe Art. § 1 Satz 2 letzter Halbsatz ProstG). Konsequentermaßen regelt Art. 1 § 3 ProstG, dass bei Prostituierten das eingeschränkte Weisungsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegensteht. Art. 1 § 1 Satz 2 und § 3 ProstG enthalten damit nach Auffassung des Senats Vorgaben für die bei der Anwendung des § 7 Abs. 1 SGB IV vorzunehmende Gewichtung der typusbildenden Merkmale: Ein typusbildendes Merkmal von erheblicher Bedeutung für ein Beschäftigungsverhältnis ist die Vereinbarung beziehungsweise die tatsächliche Handhabung des „Bereithaltens“ zu sexuellen Handlungen. Tragende Indizien ergeben sich aus einer entsprechenden Vergütungsstruktur mit einem Vergütungsanteil bereits für das Bereithalten und einer hierauf bezogenen Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers. Sind Indizien für ein Weisungsrecht nur gering ausgeprägt, so spricht dies allein noch nicht mit erheblichem Gewicht gegen eine Beschäftigung beziehungsweise auch nicht für Selbstständigkeit. Art. 1 § 3 ProstG kann hingegen bereits nach dem Wortlaut nicht als Vermutungs- oder Beweislastregelung zugunsten der Beschäftigung verstanden werden. Vielmehr ermöglicht die Vorschrift erst eine der verfassungsrechtlichen Fundierung des sexuellen Selbstbestimmungs-

28] BSG a.a.O., m.w.N.

29] Plagemann, § 6 Rn. 45.

30] Plagemann, § 6 Rn. 45.

31] Plagemann, § 6.

32] LSG Hessen, Beschluss vom 26.03.2009, L 1 KR 331/08 B ER.

rechts genügende Anknüpfung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an eine „Abhängigkeit“. Der gesetzliche Hinweis auf ein eingeschränktes Weisungsrecht entspricht der Abschwächung des Weisungsrechts in anderen Bereichen, ist aber von materiell-rechtlicher und nicht von beweisrechtlicher Bedeutung. Ungeachtet aller mit dem ProstG verbundenen Zielkonflikte (dazu eingehend: Budde, Die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Sozialversicherung, Diss. iur. Tübingen 2006, S. 29 ff., 238 ff.) stehen nach der gesetzlichen Wertung Prostitution als Beschäftigung und Prostitution als selbstständige Tätigkeit abstrakt gleichrangig nebeneinander.“

02.3 Arbeitsunfall

Ein Unfall ist ein „zeitlich begrenztes, von außen auf den Körper einwirkendes Ereignis, das zu einem Gesundheitsschaden oder zum Tod führt“, so definiert es § 8 Abs. 1, S. 2 SGB VII.

Damit ein „Arbeitsunfall“ im Rechtssinn gegeben ist, müssen außerdem weitere allgemeine Merkmale hinzutreten: Die verletzte Person muss dem Kreis der Versicherten zugehören, die verletzte Person muss eine versicherte Tätigkeit verrichtet haben (sogenannter innerer oder sachlicher Zusammenhang), und es muss einen rechtlich wesentlichen Ursachenzusammenhang zwischen der versicherten Tätigkeit und dem Unfall geben.

02.3.1 Versicherte Person

Zunächst muss die betroffene Person dem versicherten Personenkreis der Beschäftigten oder wie Beschäftigten zugehören [siehe oben].

02.3.2 Unfall

Weiter muss ein von außen einwirkendes, körperlich schädigendes und zeitlich begrenztes Ereignis stattgefunden haben, dies ist das eigentliche Unfallereignis. Kein Unfall ist anzunehmen, wenn das Geschehen durch eine „innere Ursache“ beispielsweise einen Kollaps oder Anfall ausgelöst worden ist.³³

Das Unfallereignis muss einen Gesundheitserstschaden oder den Tod der/des Betroffenen verursacht haben. Dabei handelt es sich juristisch ausgedrückt um die haftungsbegründende Kausalität. Die Frage, ob durch den Gesund-

heitserschaden eine länger andauernde Unfallfolge eingetreten ist (haftungsausfüllende Kausalität) ist dagegen keine Voraussetzung für die Anerkennung eines Arbeitsunfalls, sondern für die Gewährung einer Verletztenrente.³⁴

Das Vorliegen eines Arbeitsunfalls zeichnet sich gegenüber der Berufskrankheit durch das Merkmal der zeitlichen Begrenztheit aus. Ein Unfall liegt in zeitlicher Hinsicht nach der Rechtsprechung dann vor, wenn das Ereignis maximal eine Zeitspanne von einer Arbeitsschicht umfasst.³⁵ Demgegenüber liegt (in zeitlicher Hinsicht) eine Berufskrankheit vor, wenn eine Einwirkung über die Dauer von mehr als einer Arbeitsschicht bis zu einer Dauer von Monaten, Jahren oder sogar Jahrzehnten erfolgte. Als Unfallereignis gelten jedoch zum Beispiel auch Infektionen durch erst wiederholte Aufnahme von Krankheitserregern.³⁶

Nach dem Recht der gesetzlichen Unfallversicherung gelten auch sexualisierte oder andere (auch körperliche) Übergriffe auf Personen wie Geiselnahmen, Überfälle oder Vergewaltigungen als Unfälle. Als seelische oder psychische äußere Ereignisse mit der Folge psychischer Traumata fallen sie ebenfalls unter diesen Begriff.

02.3.3 Versicherte Tätigkeit

Der Unfall muss jedoch bei der Verrichtung der versicherten Tätigkeit geschehen sein. Versicherte Tätigkeiten sind diejenigen, die mit den Versicherungsschutztatbeständen nach § 2, 3 und 6 SGB VII [siehe oben] zusammenhängen. Bei Beschäftigten sind die eigentliche Arbeit und die Tätigkeit, die die Betroffenen auf Grundlage des Beschäftigungsverhältnisses nach der konkreten oder allgemeinen Weisung der/des Arbeitgebenden vornehmen, versichert. Bei einem Fleischer ist dies beispielsweise das Zerlegen des Fleisches, bei einer oder einem Prostituierten unter Umständen das Warten auf einen Freier im Arbeitsraum oder auf der Straße.

Zwischen dem Unfall und der versicherten Tätigkeit muss ein innerer/sachlicher Zusammenhang gegeben sein, wie es die Rechtsprechung ausdrückt. Bei diesem Merkmal erfolgt eine Abgrenzung zwischen Tätigkeiten, die versichert sind und Tätigkeiten, die dem privaten Bereich und Handeln zuzuordnen sind. Das

33] Plagemann 2009, SGB VII, § 27 Rn. 44.

34] BSG Urteil vom 12.04.2005, B 2 U 11/04 R.

35] Kasseler Kommentar § 8 SGB VII, Rn. 23.

36] Kasseler Kommentar, a.a.O.

Verhalten der verletzten Person wird dabei einer wertenden Betrachtung unterzogen.

Die Zuordnung zu der versicherten oder der (nicht versicherten) privaten Tätigkeit kann in der Praxis zu erheblichen Problemen führen.

Kein sachlicher Zusammenhang mit der verrichteten Tätigkeit besteht, wenn die verletzte Person aufgrund persönlicher oder privater Zwecke gehandelt hat; selbst dann, wenn die Handlung am Arbeitsplatz stattgefunden hat.

Als Beispiel kann hier die Verletzung an einer Maschine bei der Reparatur eines privaten Gegenstands genannt werden.

Dagegen ist jede Tätigkeit versichert, die zielgerichtet dem Unternehmen dienen soll. Hier ist ein sachlicher Zusammenhang zu bejahen. Dies gilt nicht nur für die betrieblichen Verrichtungen auf der Arbeitsstelle, sondern auch für Tätigkeiten, die mit betrieblichen Aufgaben im inneren Zusammenhang stehen.

Hierunter fallen zum Beispiel das An- und Auskleiden an der Arbeitsstelle.³⁷

Abgestellt wird darauf, ob die oder der Betroffene subjektiv der Auffassung sein konnte, dass die Tätigkeit geeignet sei, wesentlich den Interessen des Unternehmens oder der/des Arbeitgebenden zu dienen.

Im Übrigen kommt es für den inneren Zusammenhang nicht vorrangig darauf an, dass und ob der versicherte Bereich und der unversicherte private Bereich in örtlicher oder zeitlicher Hinsicht eng beieinanderliegen. So gilt zum Beispiel die Geiselnahme einer/s Bankangestellten zu Hause zur Erpressung der Bank als versicherte Tätigkeit.

Anhand der Prüfung des „inneren Zusammenhangs“ kann auch geprüft werden, ob Vorbereitungsmaßnahmen für die versicherte Tätigkeit als versichert zu gelten haben. Von der Rechtsprechung wird dies jedoch zumeist abgelehnt.

Zu dem Themenkomplex existiert eine umfangreiche Kasuistik. Zudem enthält § 8 Abs. 2 SGB VII eine Auflistung weiterer Tätigkeiten, für die Versicherungsschutz besteht. Exemplarisch seien hier der Wegeunfall nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 SGB VII genannt und das mit der versicherten Tätigkeit im Zusammenhang stehende Verwahren, Befördern, Instandhalten und Erneuern eines Arbeitsgeräts gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 5 SGB VII.³⁸

Hierbei sei darauf hingewiesen, dass vor der Antragstellung anwaltlicher Rat eingeholt werden sollte!

02.3.4 Rechtlich wesentlicher Ursachenzusammenhang

Damit es sich um einen Arbeitsunfall und nicht nur um einen Unfall handelt, muss die Tätigkeit rechtlich wesentliche Ursache für den Unfall gewesen sein.

Ein Unfall kann eine Vielzahl von Ursachen haben, die jede für sich mit zu dem Geschehen beigetragen hat oder beigetragen haben könnte. Die gesetzliche Unfallversicherung soll jedoch nicht jede beliebige Ursache entschädigen. Zur Eingrenzung wurde daher von der Rechtsprechung die Lehre von der rechtlich wesentlichen Bedingung entwickelt: Von allen Ursachen, die eine Bedingung für den Eintritt des Unfalls gesetzt haben, werden danach nur die Ursachen als (rechtlich) wesentlich erachtet, denen nach der Anschauung des praktischen Lebens die wesentliche Bedeutung zukommt. Alle übrigen Ursachen gelten dann als (rechtlich) nicht existent. Es wird also eine wertende Auswahl getroffen.

Beweisanforderung: Hinsichtlich des rechtlich wesentlichen Zusammenhangs zwischen der versicherten Tätigkeit und dem Unfall muss eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen.

Um auch aus dem Arbeitsunfall eine Verletztenrente zu erhalten, muss der Unfall rechtlich wesentliche Ursache für die Entstehung oder Verschlimmerung des Gesundheitsschadens sein.

Noch einmal: Länger andauernde Unfallfolgen aufgrund des Gesundheitserstschadens sind nicht Voraussetzung für die Anerkennung eines Arbeitsunfalls, sondern für die Gewährung einer Verletztenrente.³⁹

02.4 Berufskrankheit

Berufskrankheiten sind mit dem Vorkommnis eines Arbeitsunfalls gleichwertig.

In § 9 Abs. 1, S. 1 SGB VII verweist das Gesetz auf die Rechtsverordnung, in der festgelegt ist, welche Erkrankung als Berufskrankheit bezeichnet wird. Hinsichtlich der allgemeinen Voraussetzungen werden an die Berufskrankheit dieselben Anforderungen gestellt wie an einen Arbeitsunfall. Es müssen also eine Zugehörigkeit zum Kreis der Versicherten, die Verrichtung einer versicherten Tätigkeit (innerer Zusam-

37] Plagemann 2009, § 27, Rn. 46.

38] weitere Auflistung in der Norm.

39] BSG, Urteil vom 09.05.2006, B 2 U 1/05 R.

menhang) und der ursächliche Zusammenhang zwischen der Tätigkeit und der Krankheit gegeben sein.

Während als Arbeitsunfälle nur plötzlich eingetretene Ereignisse zählen, ist dies bei Berufskrankheiten zwar möglich, aber nicht notwendig. Tritt eine Berufskrankheit plötzlich auf, ist sie gleichzeitig als Berufskrankheit und als Arbeitsunfall zu werten.

02.4.1 Begriff

Der Begriff der Berufskrankheit ist, wie oben beschrieben, nicht unmittelbar im Gesetz, sondern in einer Rechtsverordnung niedergelegt, der Berufskrankheiten-Verordnung (BKV);⁴⁰ in Anlage 1 zur BKV findet sich die Auflistung der anerkannten Berufskrankheiten.⁴¹

Da die Berufskrankheitenliste jedoch nicht jederzeit neueste Entwicklungen im medizinischen Forschungsstand berücksichtigen kann, eröffnet § 9 Abs. 2 SGB VII die Möglichkeit, unter sehr engen Voraussetzungen auch solche Erkrankungen anzuerkennen (und zu entschädigen), die bisher (noch) nicht in der Liste aufgenommen worden sind.

Dazu muss zunächst ein ursächlicher Zusammenhang mit der versicherten Tätigkeit zu bejahen sein. Zudem muss die/der Betroffene zu einer bestimmten Personengruppe gehören, die durch ihre Arbeit gegenüber der übrigen Bevölkerung in erheblich höherem Maße besonderen Einwirkungen ausgesetzt sind.

Die Einwirkungen müssen dann nach neuen Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaft Krankheiten der betreffenden Art zu verursachen geeignet sein.

In einer neueren Entscheidung hat ein Landessozialgericht⁴² beispielsweise eine Posttraumatische Belastungsstörung als Berufskrankheit von Entwicklungshelfern/-helferinnen in Krisengebieten anerkannt, da diese „*der Gefahr, infolge ihrer versicherten Tätigkeit eine Posttraumatische Belastungsstörung zu entwickeln, in erheblich höherem Grade ausgesetzt (sind) als die Allgemeinbevölkerung in Deutschland*“.⁴³

40] vom 31. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2623), geändert am 5. September 2002 (BGBl. I S. 3541), zuletzt aktualisiert am 11. Juni 2009 (GMBI I S. 1273).

41] zuletzt aktualisiert durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Berufskrankheiten-Verordnung vom 11. Juni 2009.

42] LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 14.05.2009, L 6 U 845/06.

43] Ebd., Rn. 38.

02.4.2 Nachweis des Zusammenhangs im Einzelfall

Auch wenn eine Erkrankung, unter der die/der Betroffene leidet, in der Liste der Berufskrankheiten aufgenommen ist, besagt dies nicht automatisch, dass die Erkrankung auch bei der versicherten Person als Berufskrankheit zu werten ist. Eine allgemeine Gefährdung reicht also im Einzelfall nicht aus. Um eine Berufskrankheit bejahen zu können, bedarf es folgender Voraussetzungen: Es muss sich um eine versicherte Tätigkeit gehandelt haben [-siehe oben]. Infolge der Tätigkeit muss die versicherte Person einer schädigenden Einwirkung ausgesetzt gewesen sein und es muss eine Krankheit im Sinne der Berufskrankheitenliste vorliegen. Für das Vorliegen der Voraussetzungen ist die betroffene Person beweispflichtig.

02.4.3 Zeitpunkt des Versicherungsfalles (Beginn der Berufskrankheit)

Als Beginn der Berufskrankheit ist der Tag zu werten, an dem (auch in der Rückschau) krankhafte Befunde mit Vollbeweis nachgewiesen sind.

03 Leistungen

Bei Vorliegen eines Versicherungsfalles im Sinne des SGB VII können folgende Geldleistungen in Betracht kommen:

- Verletztengeld
- Verletztenrente
- Übergangsgeld
- Hinterbliebenenrente
- Erstattung von Überführungskosten
- Sterbegeld
- Mehrleistungen für ehrenamtlich Tätige
- Beihilfe

Als Sachleistungen können über die gesetzliche Unfallversicherung erlangt werden:

- Heilbehandlung gemäß § 27 ff. SGB VII: Kosten für die ärztliche Behandlung, für die erforderlichen Arznei-, Verband- und Heilmittel sowie für Krankenhausaufenthalte
- Häusliche Krankenpflege gemäß § 32 SGB VII
- Berufshilfe: Kann nach einem Unfall oder wegen einer Berufskrankheit eine Arbeit im bisherigen Beruf nicht fortgesetzt werden, besteht Anspruch auf berufsfördernde Maß-

nahmen zur Rehabilitation (Umschulung, Ausbildung in einem anderen Beruf), vergleiche § 35 SGB VII. Während der Ausbildungs- beziehungsweise Umschulungszeit kann Übergangsgeld gezahlt werden, wenn kein Arbeitsentgelt erzielt wird, vgl. § 49 SGB VII sowie §§ 46 bis 51 SGB IX.

Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, § 39 Abs. 1 SGB VII i.V.m. §§ 44, 53, 54 SGB IX: Hierzu zählen insbesondere Kraftfahrzeug-, Wohnungshilfe, Haushaltshilfe, psychosoziale Betreuung und Rehabilitationssport.

Es soll nachfolgend etwas näher auf Verletztengeld und Verletztenrente eingegangen werden. Diese werden vermutlich für den Bereich (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung am häufigsten relevant sein. Im Fall des Todes einer/eines Betroffenen ist dann noch an die Hinterbliebenenrente, die Überführungskosten und das Sterbegeld zu denken.

03.1 Verletztengeld

Für die Gewährung von Verletztengeld muss Arbeitsunfähigkeit infolge eines Arbeitsunfalls, Wegeunfalls oder einer Berufskrankheit eingetreten sein. Weiter muss am Tag vor Beginn der Arbeitsunfähigkeit beispielsweise Anspruch auf Arbeitsentgelt, Arbeitseinkommen oder Krankengeld bestanden haben.

Bei Beschäftigten errechnet sich das Verletztengeld grundsätzlich wie das Krankengeld, § 47 Abs. 1 SGB VII verweist auf § 47 SGB V. Anders als das Krankengeld beträgt die Höhe jedoch 80% des erzielten regelmäßigen Arbeitsentgelts und Arbeitseinkommens vor dem Unfall, darf aber das Nettoarbeitsentgelt nicht übersteigen.

In der Literatur und Rechtsprechung wurde die Berechnung des Verletztengeldes bei (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung bisher weder diskutiert noch entschieden.

Nach Auffassung der Autorin müsste hier der Gesetzgeber tätig werden, um eine Beschränkung der Betroffenen auf das sittenwidrig zu gering angesetzte Arbeitsentgelt vermeiden zu helfen.

03.2 Verletztenrente

Führt ein Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit dazu, dass die/der Betroffene mindestens ein halbes Jahr lang um mindestens 20% in

ihrer/seiner Erwerbsfähigkeit gemindert ist, besteht vom Grundsatz her Anspruch auf Verletztenrente. Auch hier richtet sich die Höhe nach dem Gehalt vor dem Versicherungsfall. Die Rente beträgt maximal zwei Drittel (bei einem vollständigen Verlust der Erwerbsfähigkeit) des vor dem Versicherungsfalls erzielten Jahresarbeitsverdienstes, vergleiche § 56 SGB VII. Bei teilweisem Verlust wird die Verletztenrente prozentual errechnet. Ist die betroffene Person schwer verletzt (um 50% in der Erwerbsfähigkeit gemindert), so erhöht sich die Rente um weitere 10%, wenn infolge des Versicherungsfalles eine Erwerbstätigkeit nicht mehr ausgeübt werden kann und kein Anspruch auf Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung besteht.

Wie der Jahresarbeitsverdienst zu errechnen ist, ergibt sich aus §§ 82, 85 und 86 SGB VII.

Wenn die/der Verunfallte im abgelaufenen Jahr keinen tatsächlichen Arbeitsverdienst erzielt hat, wird der gesetzlich errechnete Jahresarbeitsverdienst eingesetzt.

Dieser beträgt gemäß § 85 SGB VII aktuell⁴⁴:

- für Versicherte nach dem 15. und vor dem 18. Geburtstag: mindestens 12.264 € / 10.248 € (West/Ost) (= 40 % der Bezugsgröße)
- für Versicherte nach dem 18. Geburtstag: mindestens 18.396 €/15.372 € (West/Ost) (= 60 % der Bezugsgröße)

04 Zuständigkeit

Soweit keine Sondervorschriften greifen, bestimmt sich die Zuständigkeit für die Versicherten nach der Zuständigkeit für das Unternehmen, für das die Betroffenen tätig waren oder sind, vgl. § 133 SGB VII.

Für Personen, die in der Gastronomie oder Sexarbeit tätig waren oder sind, ist dies die Berufsgenossenschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG).

Betroffene, die in Privathaushalten als Pfleger/innen oder Hausangestellte tätig waren oder sind, besteht eine Zuständigkeit der Unfallkas-

⁴⁴ vgl. Rentenberechnung des Spitzenverbandes der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, URL: <http://www.dguv.de/inhalt/rehabilitation/geldleistung/rente/jav/index.jsp>

sen. Diese sind regional organisiert. Die jeweils zuständige Unfallkasse kann unter <http://www.dguv.de> ermittelt werden.

Wer in landwirtschaftlichen Betriebshäusern beschäftigt wurde, ist bei der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft versichert.

05 Verhältnis zwischen Ansprüchen aus dem Opferentschädigungsgesetz und der gesetzlichen Unfallversicherung

Generell können bei bestimmten Fallkonstellationen auch bei Betroffenen von (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung Ansprüche sowohl aus der gesetzlichen Unfallversicherung als auch aus dem Opferentschädigungsgesetz entstehen.

Einige der bei Cyrus geschilderten Fälle, vergleiche F 1.3, 1.7 und 1.8, enthalten konkrete Anhaltspunkte, die auf Ansprüche aus der gesetzlichen Unfallversicherung und/oder des Opferentschädigungsgesetzes hinweisen. Generell schließen sich die Ansprüche aus dem SGB VII und dem OEG nicht aus.

Neben den (regelmäßig höheren) Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung können somit auch Ansprüche aus dem OEG gegeben sein, wobei die Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung vorgehen. Dies folgt aus § 3 Abs. 4 OEG.

Aufgrund des Vorrangs der Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung entscheiden die Versorgungsämter häufig erst über die Ansprüche nach dem OEG, wenn die Frage des Entstehens der gesetzlichen Unfallversicherung abschließend entschieden ist.⁴⁵

06 Ausblick

Nach Auswertung der Literatur und der Rechtsprechung scheint es fraglich, ob Betroffene von (Menschenhandel zur) Arbeitsausbeutung bisher überhaupt und wenn ja, in welchem Umfang tatsächlich Zugang zu dem Sicherungssystem der gesetzlichen Unfallversicherung hatten oder haben. In diesem Zusammenhang wären weitergehende Untersuchungen inklusive Erhebungen bei den Berufsgenossenschaften sicherlich hilfreich.

Auch muss zu diesem Zeitpunkt offenbleiben, ob bei den jeweils für die Unterstützung der Betroffenen zuständigen Stellen und Personen ein umfassender Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten der Geltendmachung von Ansprüchen besteht. Diese Frage betrifft vermutlich Polizeibehörden, Fachberatungsstellen, Gewerkschaften und Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälte gleichermaßen. So lässt der Beitrag in L1 WP 2.2 darauf schließen, dass selbst bei Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten zeitweise nicht alle Möglichkeiten und Risiken bekannt sind und beachtet werden.

Nach Ansicht der Verfasserin bedarf es daher dringend eines weitergehenden Austauschs, der auch die Betroffenen selbst mit einschließt, sofern von ihrer Seite daran Interesse besteht.

07 Literatur

Gebhardt, T. (1998): Unfallversicherung und Opferentschädigung. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 165 ff.

JURIS – Rechtsprechungsdatenbank:

URL: www.juris.de (Zugriff am: 27.07.2010).

Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht (2010), Loseblattsammlung, 65. Ergänzungslieferung. München: Verlag C.H. Beck.

Plagemann, H. (2009): Münchner Anwaltshandbuch Sozialrecht. 3. Auflage. München: Verlag C.H. Beck.

45] Gebhardt 1998:166.

LOS 1 ›

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

L1 WP 3 *Rechtsanalyse*

L1 WP 3.1 *Joachim Renzikowski*

› **Menschenrechtsstandards im Kontext der Bekämpfung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung**

Joachim Renzikowski

L1 WP 3.2 › Analyse der geltenden Rechtsvorschriften zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

261 ›	1	Einleitung
262 ›	2	Völkerrecht
262 ›	2.1	Die „Worst Forms of Child Labour Convention“
263 ›	2.2	Das „Palermo-Protokoll“ vom 15. November 2000
264 ›	2.3	Die Europaratskonvention Nr. 197
265 ›	3	Regelungen auf der Ebene der EU
265 ›	3.1	Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
266 ›	3.2	Der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19.07.2002
266 ›	3.3	Die EU-Opferschutzrichtlinie vom 29.04.2004
267 ›	3.4	Die Arbeitgebersanktionenrichtlinie vom 18.06.2009
268 ›	3.5	Der Entwurf einer Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern
269 ›	4	Fazit und Handlungsbedarf
270 ›	5	Literaturverzeichnis

L1 WP 3.1 | Joachim Renzikowski

Menschenrechtsstandards im Kontext der Bekämpfung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

01 Einleitung

Der völker- und europarechtliche Umgang mit dem Phänomen Menschenhandel illustriert eine Entwicklung des Verständnisses von Menschenrechten, wie sie sich auch in anderen Bereichen findet. Ursprünglich entstehen die Menschenrechte vor allem als Abwehrrechte gegenüber dem staatlichen Zugriff, als Bereiche rechtlich garantierter Freiheit, die dem Staat entgegengehalten werden können. Anders als die Bürgerrechte sind diese Garantien nicht an den formalen Status als Bürgerinnen und Bürger gebunden. Neben diese – negativen – Abwehrrechte treten – positive – Gewährleistungspflichten. Ein klassisches Beispiel ist die Garantie der persönlichen Freiheit in Art. 9 IPbPR, 5 EMRK, die institutionell durch Verfahren, das heißt durch richterliche Kontrolle abgesichert wird.^{1]}

Die Menschenrechtsgarantie wird in einem nächsten Schritt auf den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Dritte ausgeweitet. Der Staat wird in die Pflicht genommen, Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Dritte zu verhindern, ins-

besondere auch durch das Mittel des Strafrechts, sowie entsprechende Verletzungen unverzüglich in einem effektiven Verfahren aufzuklären und zu verfolgen. Für das Verbot der Zwangsarbeit nach Art. 4 EMRK drängt sich die Annahme einer staatlichen Schutzpflicht auf, denn die Beschränkung auf ein bloßes Abwehrrecht gegenüber dem Staat würde die Norm weitgehend bedeutungslos werden lassen, da die staatlich legitimierte Sklaverei in den Konventionsstaaten bereits im 19. Jahrhundert abgeschafft wurde.^{2]} In unserem Zusammenhang kann hier etwa auf das Urteil des EGMR in der Beschwerdesache *Siliadin gegen Frankreich* verwiesen werden. Der Verurteilung Frankreichs lag der Fall einer minderjährigen Togolesin zugrunde, die als Hausmädchen unter sklavereiähnlichen Bedingungen in verschiedenen französischen Familien arbeiten musste. Zum Tatzeitpunkt war diese Form der Ausbeutung der Arbeitskraft (vgl. § 233 Abs. 1 S. 2 StGB) in Frankreich nicht unter Strafe gestellt. Lediglich die Ausbeutung von Personen unter

1] Näher hierzu Renzikowski in: Karl (Hrsg.), *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Loseblatt, Stand 7. Lief. 2004, Art. 5 Rn. 3 ff.

2] Zum Folgenden siehe auch Birk in: Karl (Hrsg.), *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Loseblatt, Stand 10. Lief. 2007, Art. 4 Rn. 7 ff.

menschenunwürdigen Arbeits- und Wohnbedingungen – also nur ein Ausschnitt aus dem Bereich des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft – war strafbar. Der Gerichtshof gab sich nicht damit zufrieden, dass die betreffenden Familienangehörigen zivilrechtlich zur Zahlung von Schadensersatz verurteilt wurden, sondern forderte einen ausreichenden strafrechtlichen Schutz und bejahte daher eine Verletzung des Verbots der Leibeigenschaft nach Art. 4 EMRK.³ Diese Rechtsprechung hat der Gerichtshof in der Beschwerdesache *Rantsev gegen Zypern* und Russland bekräftigt und erweitert. Die Tochter des russischen Beschwerdeführers war nach Zypern eingereist, um dort in einem Nachtclub als „*Artistin*“ zu arbeiten. Der gesamte Sachverhalt deutet darauf hin, dass die Geschädigte Opfer von Menschenhandel zur Ausbeutung der Sexualität wurde. Später wurde sie anscheinend von den Hinterleuten ermordet. Der EGMR führte unter Verweis auf das „*Palermo-Protokoll*“ [*siehe Kapitel 2.2*] aus, dass Art. 4 EMRK den Menschenhandel als solchen verbietet.⁴ Die Staaten seien daher verpflichtet, den rechtlichen und administrativen Rahmen zu seiner Bekämpfung zu schaffen und potenzielle Opfer zu schützen. Bestünden Gründe für die Annahme, eine bestimmte Person sei Opfer von Menschenhandel oder in Gefahr, Opfer zu werden, so müssten die Behörden operative Maßnahmen zu ihrem Schutz treffen und eine Untersuchung durchführen.⁵ Zypern wurde verurteilt, weil das System der Artistinnen-Visa für unzureichend angesehen wurde. Ferner hatten sich die Polizeibehörden nicht sonderlich um den Fall bemüht. Der EGMR spricht hier unter anderem die Verpflichtung an, Opfern Unterkunft, medizinische Versorgung und psychologische Unterstützung zu gewähren.⁶ Bemerkenswerterweise wurde auch Russland verurteilt, weil der Menschenhandel dort seinen Ausgangspunkt genommen hatte. Den russischen Behörden warf der Gerichtshof vor, sie hätten es unterlassen, die Rekrutierung der Geschädigten und die Beteiligung russischer Hinterleute zu untersuchen.⁷

3] EGMR, Urteil vom 26.07.2005 – 73316/01 (*Siliadin gegen Frankreich*), §§ 143 ff. = NJW 2007, S. 41 ff. m. zust. Bespr. Frenz 2007:7a34 ff.

4] EGMR, Urteil vom 07.01.2010 – 25965/04 (*Rantsev gegen Zypern und Russland*), §§ 272 ff.; das ist eine bemerkenswerte Weiterung gegenüber *Siliadin*.

5] EGMR, Fall *Rantsev* (Fn. 4), §§ 283 ff.

6] EGMR, Fall *Rantsev* (Fn. 4), §§ 290 ff., insbes. §§ 296 ff.

7] EGMR, Fall *Rantsev* (Fn. 4), §§ 307 ff.

Auf der dritten Stufe werden die Staaten selbst für die Folgenbeseitigung in Anspruch genommen. Die Wiedergutmachung bleibt nicht allein als Materie des Zivilrechts den – privaten – Rechtsverletzern überlassen, sondern der Staat muss die effektive Möglichkeit eines Schadensersatzes sicherstellen und darüber hinaus selbst tätig werden, etwa durch die Schaffung eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen oder die Gewährleistung einer psycho-sozialen Betreuung der Opfer.

Im Folgenden sollen in chronologischer Reihenfolge einige für den Bereich des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft zentrale Menschenrechtstexte kurz vorgestellt werden, beginnend mit völkerrechtlichen Dokumenten [*siehe Kapitel 2*], bevor auf europarechtliche Grundlagen eingegangen wird [*siehe Kapitel 3*].

02 Völkerrecht

02.1 Die „Worst Forms of Child Labour Convention“

Die Konvention Nr. 182 der International Labour Organisation (ILO) vom 17.06.1999⁸ enthält in Art. 3 ein Verbot der besonders krassen Formen der Kinderarbeit. Darunter fallen alle Formen der Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken wie der Verkauf von Kindern und der Kinderhandel, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft sowie Zwangs- oder Pflichtarbeit, aber auch Prostitution und Kinderpornografie oder der Missbrauch von Kindern zur Begehung von Straftaten. Art. 2 definiert als Kinder – wie allgemein in internationalen Dokumenten üblich – Personen bis zum Alter von 18 Jahren. Diese verschiedenen Formen der Ausbeutung von Kindern sollen nach Art. 7 Abs. 1 verhindert und bei Strafe verboten werden. Der in Abs. 2 darüber hinaus angesprochene Opferschutz umfasst unter anderem die Verpflichtung, betroffene Kinder aus ausbeuterischen Verhältnissen zu befreien, für ihre Rehabilitation und soziale Reintegration zu sorgen sowie Zugang zu kostenloser Bildung bereitzustellen.

8] Die Konvention wurde von Deutschland am 18.06.2002 ratifiziert (BGBl. II, S. 2352). Näher dazu Dennis 1999: 943 ff.; Kolk/Tulder 2002: 291 ff.

02.2 Das „Palermo-Protokoll“ vom 15. November 2000

Die moderne Geschichte der Bekämpfung des Menschenhandels beginnt mit dem „Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“ zum UN-„Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität“.⁹ Die Präambel begründet die Bekämpfung des Menschenhandels unter anderem mit der Notwendigkeit, die Menschenrechte der Opfer zu schützen. Der Anwendungsbereich des Palermo-Protokolls beschränkt sich jedoch auf den grenzüberschreitenden Menschenhandel im Rahmen der Organisierten Kriminalität, weil das Zusatzprotokoll als Ergänzung des UN-Übereinkommens nicht über jenes hinausgehen kann (Art. 4).

Art. 3 lit. a enthält zum ersten Mal die weite Definition des Menschenhandels, die sich nicht auf die sexuelle Ausbeutung beschränkt, sondern auch Arbeitsausbeutung, illegale Organentnahme, illegale Adoption und Zwangsheirat als Facetten des Menschenhandels erfasst.¹⁰ Tathandlungen sind das Anwerben, Befördern, Verbringen, Beherbergen oder In-Empfang-Nehmen von Personen zum Zweck der Ausbeutung, wenn sie mit Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Machtmissbrauch, Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder der Gewährung von Vorteilen an Dritte verbunden sind. Diese besonderen Tatmittel betreffen Handlungen gegenüber volljährigen Opfern. Bei Kindern, das heißt Personen unter 18 Jahren (lit. b), sind besondere Mittel zur Anwerbung usw. nicht erforderlich. Bemerkenswert ist an dieser Stelle der Unterschied zur Terminologie der §§ 232, 233 StGB. Während der „Menschenhandel“ nach dem deutschen Strafrecht als Erfolgsdelikt ausgestaltet ist, das heißt, es muss zur Ausübung der Prostitution usw. oder einer Beschäftigung zu unangemessenen Arbeitsbedingungen gekommen sein, verlangt der internationalrechtlich übliche Begriff des Menschenhandels – nur – eine ent-

sprechende Intention, wie etwa § 233a StGB, die Strafvorschrift gegen die „Förderung des Menschenhandels“. Das führt gelegentlich zu Missverständnissen.

Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich in Art. 5, die Strafbarkeit einschlägiger vorsätzlich begangener Taten einschließlich des Versuchs und der Beteiligung hieran in ihren Rechtsordnungen zu regeln. Auch wenn das Strafrecht bei der Bewältigung des Phänomens Menschenhandel an erster Stelle genannt wird¹¹, so beschränkt sich das Palermo-Protokoll keineswegs darauf, sondern enthält detaillierte Regelungen zum Opferschutz. Nach Art. 6 Abs. 2 lit. b soll jeder Vertragsstaat sicherstellen, „dass seine innerstaatliche Rechts- oder Verwaltungsordnung Maßnahmen vorsieht, durch die den Opfern des Menschenhandels in geeigneten Fällen Hilfe gewährt wird, damit ihre Auffassungen und Anliegen in geeigneten Abschnitten des Strafverfahrens gegen die Täter auf eine Weise, welche die Rechte der Verteidigung nicht beeinträchtigt, vorgetragen und behandelt werden können“. Art. 6 Abs. 3 fordert dazu auf, den Opfern eine angemessene Unterkunft bereitzustellen (lit. a), ihnen Beratung (lit. b) und medizinische, psychologische und materielle Hilfe (lit. c) anzubieten sowie ihnen eine Ausbildung und Beschäftigung zu ermöglichen (lit. d). Nach Abs. 5 soll jeder Vertragsstaat für die körperliche Sicherheit der Opfer sorgen, solange sie sich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten. Ferner verlangt Abs. 6, dass die innerstaatliche Rechtsordnung den Geschädigten ermöglicht, Entschädigung für den erlittenen Schaden zu verlangen. Die rechtliche Möglichkeit bleibt allerdings eine bloße Fiktion, wenn das betroffene Opfer in ihr/sein Heimatland abgeschoben wurde, etwa weil überhaupt kein Strafverfahren durchgeführt wurde oder weil das Strafverfahren bereits rechtskräftig abgeschlossen ist und das innerstaatliche Recht keinen Aufenthaltstitel für eine Zivilklage auf Lohn oder Schadensersatz vorsieht.¹² Die Rechtsstellung der Opfer in den Aufnahmestaaten regelt Art. 7, wonach jeder Vertragsstaat erwägt, „gesetzgeberische oder andere geeignete Maßnahmen zu treffen, die es den Opfern des Menschenhandels gestatten, in geeigneten Fällen vorübergehend

9] Resolution der Generalversammlung A/RES/55/25; die Bundesrepublik hat das UN-Übereinkommen mit dem Palermo-Protokoll am 08.09.2005 ratifiziert (s. BGBl. II, S. 945).

10] Eine vergleichbar weite Definition findet sich im „Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie“ vom 25.05.2000 (UN Doc. A/RES/54/263). „Kinderhandel“ erfasst nach Art. 3 neben der sexuellen Ausbeutung die Übertragung von Organen, Zwangsarbeit und Adoptionshandel.

11] Krit. dazu etwa Demko 2007: 64 ff.

12] Niesner/Jones-Pauly 2001: 223 f.

oder auf Dauer in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben“. Ein Beispiel für ein humanitäres Aufenthaltsrecht ist das sogenannte „T-Visum“ für die Opfer von Frauenhandel in Italien.¹³ Schließlich fordert Art. 9 Abs. 1 lit. b den Schutz der Opfer vor einer erneuten Opferwerdung nach Ausweisung in ihre Herkunftsländer. Freilich stellt das Palermo-Protokoll die konkrete Ausgestaltung des Opferschutzes in das Ermessen der Unterzeichnerstaaten, die lediglich verpflichtet werden, „in geeigneten Fällen“ entsprechende Maßnahmen in Erwägung zu ziehen.¹⁴ Strikter formuliert ist Art. 8, der die „vorzugsweise freiwillige“ Rückführung der Opfer regelt und die Heimatstaaten dazu verpflichtet, die Rückkehr zu erleichtern und zu akzeptieren.

Im Hinblick auf die Prävention werden die Vertragsstaaten verpflichtet, Strategien zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zu entwickeln (Art. 9). Als konkrete Maßnahmen werden die Verstärkung der Grenzkontrollen und die Ausgabe fälschungssicherer Reise- und Identitätsdokumente angesprochen (Art. 11 ff.). Weiter genannt werden Forschung, Informations- und Medienkampagnen für die Öffentlichkeit sowie Weiterbildungsangebote für die Bediensteten in den zuständigen Behörden (Art. 9 und 10). Schließlich sollen die Vertragsstaaten nicht weiter spezifizierte Maßnahmen zur Bekämpfung der Ursachen des Menschenhandels in den Herkunftsländern und zur Eindämmung der Nachfrage in den Zielländern ergreifen (Art. 9 Abs. 4 und 5) sowie den Informationsaustausch untereinander verbessern (Art. 10).

02.3 Die Europaratskonvention Nr. 197

Die „Convention on Action against Trafficking in Human Beings“ des Europarats vom 16. Mai 2005¹⁵ gehört zum regionalen Völkerrecht. Der Europarat darf nicht verwechselt werden mit den Organen der EU. Vielmehr ist er ein Organ der Europäischen Menschenrechtskonvention und wird in diesem Zusammenhang zum Schutz der Menschenrechte in Europa tätig. Die Europaratskonvention trat am 1. Februar 2008

in Kraft, nachdem die Mindestzahl der Unterzeichnerstaaten erreicht war.¹⁶

Das Hauptanliegen der Europaratskonvention ist die Stärkung der Menschenrechte der Opfer. Das zeigt sich nicht nur an der Bezeichnung des Menschenhandels als Verletzung der Menschenrechte und der Menschenwürde in der Präambel.¹⁷ Dass die Forderung nach Respekt für die Opferrechte und Schutz der Opfer keine leeren Worte sind, belegt weiter die Reihung der verschiedenen Kapitel. So sind die „Measures to protect and promote the rights of victims, guaranteeing gender equality“ in Kapitel III enthalten – vor der verbindlichen Definition der Straftatbestände des Menschenhandels in Kapitel IV.

Art. 4 übernimmt die Begrifflichkeit des Palermo-Protokolls. Darüber hinausgehend wird der Menschenhandel aber nicht nur als Phänomen der grenzüberschreitenden Organisierten Kriminalität verarbeitet. Vielmehr wird auch innerstaatlicher Menschenhandel außerhalb des organisierten Verbrechens als Menschenrechtsverletzung angesprochen¹⁸; entsprechende Straftatbestände sollen nach Art. 18 von den Staaten vorgesehen werden. Neu ist außerdem in Art. 19 die Forderung nach einer Kriminalisierung der Nachfrage nach Diensten („use of services“) von Menschenhandelsopfern, wenn die Täterin/der Täter weiß, dass es sich um ein solches Opfer handelt („with the knowledge that the person is a victim of trafficking in human beings“).¹⁹ Im Hinblick auf Straftaten der Opfer von Menschenhandel – hier sind in der Regel vor allem ausländerrechtliche Delikte relevant – enthält Art. 26 erstmalig eine Nichtbestrafungsklausel.

Zur Sicherung der Strafverfolgung fordert Art. 10 Abs. 2, dass mutmaßliche Opfer von Menschenhandel nicht abgeschoben werden, bevor rechtskräftig darüber entschieden worden ist, ob sie Opfer einer derartigen Straftat geworden sind. Nach Art. 13 Abs. 1 soll ihnen eine 30-tägige Bedenkzeit eingeräumt werden, um sich dem Einfluss der Täterinnen/Täter zu entziehen und über eine Kooperation mit den

13] Nach Art. 18 des Decreto legislativo n. 286/98 vom 25. Juli 1998, Gazzetta Ufficiale n. 191 v. 18.08.1998 – Supplemento Ordinario n. 139. Näher dazu Pearson 2002; Petrini 2002: 190 ff.; weitere Informationen unter: www.ontheroadonlus.it.

14] Demko 2007:71.

15] CETS No. 197.

16] Die Bundesrepublik hat die Konvention am 17.11.2005 unterzeichnet; es fehlt aber noch an der nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlichen Transformation in innerstaatliches Recht.

17] Siehe ferner Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, §§ 41 ff.

18] Explanatory Report (Fn. 17), § 61.

19] Zur entsprechenden Diskussion der Freierstrafbarkeit in Deutschland siehe Renzikowski 2005b: 213 ff. m.w.N.

zuständigen Behörden zu entscheiden. Ihr Aufenthalt im Inland soll sich gemäß Art. 14 Abs. 1 aber nicht nur an den Bedürfnissen der Strafverfolgung, sondern auch an ihrer persönlichen Situation orientieren.

Wie das Palermo-Protokoll beschränkt die Konvention ihren Fokus aber nicht auf die Strafverfolgung der Täterinnen und Täter, sondern geht in ihren menschenrechtlichen Opferchutzstandards weit darüber hinaus. In Kapitel III schreibt insbesondere Art. 12 ähnliche Maßnahmen zum Opferschutz vor wie Art. 6 des Palermo-Protokolls. Bemerkenswert ist, dass nach Art. 12 Abs. 6 die Unterstützung der Opfer gerade nicht von ihrer Bereitschaft abhängen soll, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren.²⁰ Die Ausrichtung am Opferchutz belegt auch Art. 14 Abs. 1 lit. a, wonach es für einen weiteren Aufenthalt über das Strafverfahren hinaus nicht auf ausländerrechtliche oder sonstige Gesichtspunkte der öffentlichen Ordnung, sondern allein auf die Lage des Opfers ankommt.²¹ Vor allem muss nach Art. 16 Abs. 5 verhindert werden, dass Opfer von Menschenhandel nach der Ausweisung in ihre Herkunftsländer erneut zu Opfern werden. Diese Festschreibung eigenständiger Opferrechte unabhängig von irgendwelchen Bezügen zu staatlichen Strafverfolgungsmaßnahmen entspricht der grundlegenden Bedeutung von Menschenrechten. Menschenrechte – hier insbesondere das Recht auf Gesundheit, auf körperliche und psychische Integrität, auf Freiheit und Sicherheit sowie auf ein faires Verfahren (vergleiche auch Art. 2 bis 6 EMRK) – sind nicht etwa Prämien für ein bestimmtes Verhalten, sondern sie kommen einer Person gerade und ausschließlich deshalb zu, weil sie Mensch ist. Daher kann der menschenrechtliche Anspruch eines Opfers von Menschenhandel auf Hilfe und Unterstützung nicht von seinem legalen oder illegalen Aufenthaltsstatus oder von seiner Kooperationsbereitschaft mit den staatlichen Behörden abhängen. Ein weiterer wichtiger Unterschied zum Palermo-Protokoll besteht hier darin, dass die Konvention durch die strikte Ausformulierung der einzelnen Opferrechte den Vertragsstaaten insoweit kaum Spielräume für eigene Beurteilungen eröffnet.

20] Eindringlich betont im Explanatory Report (Fn. 17), §§ 168 ff.

21] Explanatory Report (Fn. 17), §§ 180 ff.

03 Regelungen auf der Ebene der EU

03.1 Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Ursprünglich als reine Wirtschaftsunion konzipiert enthielt die EG keine Kompetenz, den Mitgliedsstaaten die Art und Weise der Ausgestaltung ihrer nationalen Strafrechtsordnungen vorzuschreiben – außer die Grundfreiheiten nach dem EWG-Vertrag waren betroffen. Das hat sich im Laufe der europäischen Integration vollkommen geändert.

Der durch den Vertrag von Amsterdam zum 1. Mai 1999 eingeführte Art. 29 Abs. 1 EUV a.F. beschrieb das neue Selbstverständnis der Europäischen Union als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wurde dem Rat durch die Art. 29 ff. EUV a.F. die Möglichkeit eröffnet, durch Rahmenbeschlüsse auf die Harmonisierung der Straftatbestände und Strafraumen in den Mitgliedsstaaten hinzuwirken.²² Als Gegenstand einer möglichen Strafrechtsangleichung nannte Art. 31 lit. e EUV a.F. den Bereich der Organisierten Kriminalität. Auf diese Kompetenz hat sich der Rat beim Erlass des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Menschenhandels [siehe Kapitel 3.2] gestützt.

Mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon²³ hat die Strafrechtsharmonisierung eine neue Qualität erlangt. Das „Drei-Säulen-Modell“ wurde aufgelöst. Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach Art. 82 ff. AEUV²⁴ unterliegt nunmehr dem normalen Gesetzgebungsverfahren der EU, an dem der Rat der EU und das Europäische Parlament gleichberechtigt beteiligt sind. Für die Problematik des Menschenhandels eröffnet Art. 83 Abs. 1 AEUV eine Richtlinienkompetenz für Mindeststandards bei Straftaten und Strafen in den Fällen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension.²⁵ Als

22] Vogel 2003: 314 ff.; Hecker 2007: § 11.

23] ABl. EU C 115/13 v. 9. 5. 2008.

24] ABl. EU 115/49 v. 9. 5. 2008; näher dazu Zöller 2009: 343 f.; Heger 2009: 411 ff.

25] Näher zu der Strafrechtsverfassung nach dem Vertrag von Lissabon Brodowski 2010: 376 ff.

Kriminalitätsbereich wird der Menschenhandel explizit aufgeführt. Daneben ermöglicht Abs. 2 als akzessorischer Teil bereits harmonisierter Bereiche die Strafrechtsangleichung, sofern sie als unerlässlich für die wirksame Durchsetzung der kriminalpolitischen Ziele angesehen wird. Eine Kompetenz zur Setzung originären EU-Strafrechts besteht indes für den Menschenhandel nicht.²⁶

Immerhin eröffnen sich auch neue Ansatzpunkte für den humanitären Opferschutz durch die Einbeziehung eines Diskriminierungsverbotes, der EU-Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention.

03.2 Der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19.07.2002

Gestützt auf Art. 31 lit. e EUV a.F. hat der Rat am 19.07.2002 einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet.²⁷ Der Rahmenbeschluss orientiert sich in seiner Beschreibung der strafbaren Erscheinungsformen des Menschenhandels am Palermo-Protokoll, geht aber in Einzelheiten darüber hinaus. Insbesondere werden auch rein innerstaatliche Taten erfasst. Ebenfalls liegt ihm ein weites Verständnis des Menschenhandels zugrunde, welches auch die Ausbeutung der Arbeitskraft – nicht aber den Organhandel und den Adoptionshandel – einschließt. Neben der sexuellen Ausbeutung, namentlich durch Prostitution oder Pornografie, wird in Art. 1 Abs. 1 auch die Ausbeutung der Arbeitskraft erfasst. Die Mitgliedsstaaten werden aufgefordert, die Straftatbestände des Menschenhandels zu vereinheitlichen und bestimmte Mindesthöchststrafen vorzusehen. Der Opferschutz spielt im Rahmenbeschluss – anders als im Zusatzprotokoll – dagegen allenfalls eine marginale Rolle.

Nach Art. 10 sollte der Rahmenbeschluss bis zum 01.08.2004 in nationales Recht umgesetzt werden. Die Bundesrepublik ist dieser Pflicht erst durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11. Februar 2005 nachgekommen.²⁸ Auf dieser Grundlage beruhen die aktuellen Strafvorschriften gegen den Menschenhandel (§§ 232 ff. StGB).

26] Siehe Heger 2009: 416.

27] ABl. EG Nr. L 203 v. 1. 8. 2002, S. 1 ff.; zur Vorgeschichte näher dazu Kreuzer 2001: 220 ff.

28] BGBl. 2005 I, S. 239; näher dazu Renzikowski 2005a: 879 ff.

03.3 Die EU-Opferschutzrichtlinie vom 29.04.2004

Das Defizit beim Opferschutz wurde – zum Teil – durch die „Richtlinie des Rates 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“²⁹ behoben. Die Begrenzung der Richtlinie auf EU-Ausländerinnen und -Ausländer erklärt sich daraus, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger ausländerrechtlich von vornherein bessergestellt sind. Allerdings orientiert sich der Umfang des Opferschutzes weitgehend an den Bedürfnissen der Strafverfolgung, sodass die eingebürgerte Bezeichnung als „Opferschutzrichtlinie“ durchaus als irreführender Euphemismus kritisiert werden kann.³⁰

Im Mittelpunkt der Opferschutzrichtlinie, die nur einheitliche Mindeststandards festsetzt (Art. 4), steht ein – vorläufiger – Aufenthaltstitel, der auch und gerade Personen zukommen soll, die illegal eingereist sind (Art. 3 Abs. 1). Nach Art. 6 Abs. 1 soll den Betroffenen eine Bedenkzeit zugestanden werden, in der sie sich erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, sodass sie sich entscheiden können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten möchten. Die Dauer der Bedenkzeit bleibt dem jeweiligen nationalen Recht überlassen.³¹ Während dieser Zeit darf die Ausreise nicht durchgesetzt werden (Art. 6 Abs. 2). Allerdings kann die Bedenkzeit im Interesse der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der inneren Sicherheit oder wenn die Betroffenen von sich aus den Kontakt zu den des Menschenhandels Verdächtigen wieder aufnehmen, abgebrochen werden. Wer seine Kooperationsbereitschaft eindeutig

29] RL 2004/81/EG, ABl. EG Nr. L 261/19 vom 06.08.2004. Damit greift die Opferschutzrichtlinie eine frühere Tradition wieder auf. So sah bereits die „Gemeinsame Maßnahme des Europäischen Rates aufgrund von Art. K 3 EUV vom 24.02.1997 betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern“ (ABl. EG Nr. L 63 v. 04.03.1997) Maßnahmen zum Zeugenschutz sowie den Aufenthalt für die Dauer des Strafverfahrens vor. Diese Maßnahme war im Gefolge des Rahmenbeschlusses (siehe Kapitel 3.2) außer Kraft getreten.

30] Preising 2006: 78; Piotrowicz 2002: 267 f.

31] Allerdings geht eine von der Kommission eingesetzte Expertengruppe davon aus, dass die Bedenkzeit mindestens drei Monate dauern sollte, wie es etwa in den Niederlanden vorgesehen ist, s. Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings v. 22.12.2004, S. 105 f., 227, URL: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf

bekundet und alle Verbindungen zu den Verdächtigen abgebrochen hat, soll nach Art. 8 einen Aufenthaltstitel für die Dauer des gesamten Strafverfahrens erhalten, jedoch nur, insofern die Anwesenheit von den Strafverfolgungsbehörden für zweckmäßig angesehen wird. Dieser Aufenthaltstitel gilt gemäß Abs. 6 für mindestens sechs Monate und kann verlängert werden, wenn die Erteilungsvoraussetzungen weiterhin vorliegen. Aus Art. 13 ergibt sich, dass der Aufenthaltstitel eng an das Strafverfahren gebunden ist. Nach dem – rechtskräftigen – Abschluss des Verfahrens wird er nicht mehr verlängert. Da einschlägige Verfahren wegen ihrer Komplexität für eine verfahrensbeendende Absprache („Deal“) geradezu prädestiniert sind, kann sich so die Rechtslage für die Betroffenen unvermittelt und unvorhersehbar ändern. Ferner scheidet eine Verlängerung aus, wenn die anderen Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, etwa weil das Opfer von sich aus wieder Kontakt mit den Verdächtigen aufnimmt, nicht ehrlich mit den Behörden kooperiert oder sich der konkrete Vorwurf als unberechtigt erweist. In diesen Fällen sowie aus Gründen im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung oder dem Schutz der inneren Sicherheit kann der Aufenthaltstitel nach Art. 14 entzogen werden.

Die Opferschutzstandards des Palermo-Protokolls und der Europaratskonvention Nr. 197 werden dagegen nur zum Teil von der Opferschutzrichtlinie aufgenommen. So sollen bedürftige Personen nach Art. 7 Mittel zur Sicherstellung ihres Lebensunterhaltes, Zugang zu medizinischer Notversorgung sowie unentgeltlichen Rechtsbeistand erhalten. Dabei sollen die speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen beachtet werden. Ein Rechtsanspruch für die Opfer folgt daraus jedoch nicht, denn der Umfang des Opferschutzes richtet sich nach dem jeweils geltenden nationalen Recht. Art. 9 Abs. 2 fordert besondere Hilfen für Schwangere, Behinderte, Opfer von sexueller oder sonstiger Gewalt und Minderjährige. Nach Art. 11 soll den Betroffenen für die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen und allgemeinen Bildung gewährt werden, um sie vom kriminellen Netz der Menschenhändler abzuschirmen. Für die Fachberatungsstellen ist Art. 12 Abs. 1 von Interesse. Danach sollen

die Opfer Eingliederungsangebote der Fachberatungsstellen wahrnehmen können, „*die darüber mit den Mitgliedsstaaten besondere Vereinbarungen getroffen haben*“. Demnach müssten die Mitgliedsstaaten die staatliche Unterstützung der Fachberatungsstellen garantieren.

Nach Art. 17 sollten die Mitgliedsstaaten die Opferschutzrichtlinie bis zum 6. August 2006 in das nationale Recht umgesetzt haben. Die Bundesrepublik hat diese Verpflichtung erst mit einer gewissen Verspätung durch die Reform des AufenthG zum 19. August 2007³² erfüllt. Im Vordergrund der Reform des AufenthG stand die Umsetzung diverser Richtlinien der EU in das nationale Recht, die neben einer Harmonisierung des Asylrechts vor allem der Bekämpfung illegaler Einwanderung dienen.³³ Die weitergehenden Anregungen des Palermo-Protokolls oder der Europaratskonvention Nr. 197 traten demgegenüber in den Hintergrund.³⁴

03.4 Die Arbeitgebersanktionenrichtlinie vom 18.06.2009

Am 18.06.2009 haben das Europäische Parlament und der Rat eine „*Richtlinie über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen*“³⁵ verabschiedet. Die Richtlinie muss bis zum 30. 6. 2011 von Deutschland umgesetzt werden.

Die Richtlinie bezweckt die Bekämpfung der Beschäftigung von Ausländerinnen/Ausländern ohne legalen Aufenthalt in der EU, um die Attraktivität der illegalen Einwanderung zu senken. Aus diesem Grund sollen vor allem potenzielle Arbeitgeber, die sich davon Wettbewerbsvorteile – etwa durch Dumpinglöhne oder andere schlechte Arbeitsbedingungen – versprechen, durch Strafvorschriften von einer solchen Beschäftigung abgeschreckt werden. Damit geht es auch um die Bekämpfung der Schwarzarbeit. In der Begründung wird weiter auf die Anfälligkeit von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel für die Beschäftigung zu schlechten Arbeitsbedingungen hingewiesen. Indirekt dient diese Richtlinie also auch der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

32] Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union – EU-AufhAsylRUG vom 19.08.2007, BGBl. I, S. 1970.

33] Vgl. BT-Drucks. 16/5065, S. 151 ff.

34] Zur Kritik vgl. Renzikowski 2006: 57 ff.

35] RL 2009/52/EG vom 18.06.2009, ABl. EG L 168/24 vom 30.06.2009.

Art. 3 untersagt die illegale Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsrecht per se. Anders als beim Menschenhandel kommt es nicht darauf an, ob dabei bestimmte Mittel wie Täuschung oder Zwang eingesetzt worden sind. Art. 6 Abs. 2 lit. a sieht als Mindestsanktion eine Geldstrafe vor. Vorsätzliche Verstöße müssen nach Art. 10 in schweren Fällen als Straftaten geahndet werden, so bei wiederholten Zuwiderhandlungen, Beschäftigung von mindestens vier Drittstaatsangehörigen, Beschäftigung zu besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen oder Kenntnis von Menschenhandel. Nach Art. 4 Abs. 1 müssen Arbeitgeber vor der Einstellung von Drittstaatsangehörigen ihren Aufenthaltsstatus durch die Vorlage entsprechender Dokumente überprüfen. Unternehmen oder (sonstige) juristische Personen werden verpflichtet, einschlägige Beschäftigungsverhältnisse an die zuständigen Behörden zu melden. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen begründet eine Haftungsfreistellung, falls sich herausstellt, dass die ausländische Arbeitnehmerin oder der ausländische Arbeitnehmer den Arbeitgeber getäuscht hat. Eine Bestrafung der betroffenen Drittstaatsangehörigen ist nach dieser Richtlinie nicht vorgesehen.

Die ausländischen Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer ohne legales Aufenthaltsrecht werden von der Richtlinie vielmehr als Opfer behandelt. Sie haben daher nach Art. 7 Abs. 1 lit. a einen Anspruch auf den ihnen von Rechts wegen zustehenden Lohn. Die Mitgliedsstaaten müssen sich gemäß Abs. 2 selbst um die Erfüllung dieses Vergütungsanspruchs kümmern, ohne dass die/der Betroffene Klage erheben muss – und zwar nach Abs. 3 auch im Fall der Ausreise bzw. Ausweisung. Noch strikter verbietet Abs. 4 die Abschiebung einer betroffenen Person, bevor sie den ausstehenden Lohn vollständig erhalten hat. Art. 14 Abs. 1 sieht effektive Beschwerdemöglichkeiten für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige vor. Nach Abs. 2 dürfen Personen, die die Ausländerinnen/Ausländer hierbei unterstützen, nicht selbst wegen Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt bestraft werden. Diese Regelung betrifft vor allem die Angehörigen von Fachberatungsstellen. Schließlich soll den Opfern von Arbeitsausbeutung nach Abs. 3 ein befristetes Aufenthaltsrecht (wie nach der Opferschutzrichtlinie) für die Dauer des Strafverfahrens gegen die Arbeitgebenden zukommen.

03.5 Der Entwurf einer Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern

Aktuell diskutiert wird der Entwurf einer neuen Richtlinie des Rates und des Europäischen Parlaments vom 29. März 2010, der den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels [siehe Kapitel 3.2] und die Opferschutzrichtlinie [siehe Kapitel 3.3] ersetzen soll.³⁶ Rechtsgrundlage ist Art. 82 Abs. 2 i.V.m. 83 Abs. 1 AEUV [siehe Kapitel 3.1]. Durch die Richtlinie wird im Wesentlichen das Programm der Europaratskonvention Nr. 197 aufgenommen und fortgeschrieben. Das ist deshalb bemerkenswert, weil die Europaratskonvention längst noch nicht von allen Mitgliedsstaaten der EU ratifiziert worden ist. Die Richtlinie muss von den Mitgliedsstaaten innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Annahme in nationales Recht umgesetzt werden (Art. 18).

Unter Berufung auf Art. 5 Abs. 3 EU-Charta, der den Menschenhandel ausdrücklich verbietet, sollen die nationalen Strafvorschriften gegen den Menschenhandel und die Strafen angeglichen werden. Neben der Erweiterung der Definition des Menschenhandels auf Bettelerei und die Ausnutzung zur Begehung von Straftaten, der Kriminalisierung der Nachfrage nach Menschenhandelsopfern sowie der Strafverfolgung von Auslandstaten steht vor allem eine substanzielle Verbesserung des bislang in der EU eher vernachlässigten Opferschutzes im Mittelpunkt.

Art. 2 Abs. 1 greift zunächst die Handlungsbeschreibungen des Palermo-Protokolls [siehe Kapitel 2.2] und des Rahmenbeschlusses [siehe Kapitel 3.2] auf. Abs. 3 erweitert den Menschenhandel über die bisherige Beschreibung hinaus auf Betteltätigkeiten³⁷ sowie die Ausnutzung strafbarer Handlungen und den hier vernachlässigbaren Organhandel. Art. 4 Abs. 2 erhöht die Mindesthöchststrafe für bestimmte Formen des qualifizierten Menschenhandels von früher acht auf zehn Jahre.³⁸ Entsprechende Straftaten sollen nach Art. 9 unabhängig vom Tatortrecht

36] KOM (2010)95 endgültig.

37] In diese Richtung geht bereits Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens Nr. 29 der ILO vom 28. Juni 1930 über Zwangs- und Pflichtarbeit, BGBl. II 1956, S. 640.

38] Z. B. bei Taten von Amtsträgern (lit. a), besonders schutzbedürftigen Opfern wie Kindern, Schwangeren oder behinderten Personen (lit. b), Organisierter Kriminalität (lit. c), Lebensgefährdung (lit. d), Anwendung schwerer Gewalt oder besonders schwere Schädigung (lit. e).

auch dann verfolgt werden können, wenn sie außerhalb der EU begangen worden sind. Neu ist schließlich die Empfehlung einer weitgehenden Straffreistellung der Opfer von Menschenhandel für ihre Beteiligung an strafbaren Handlungen in unmittelbarem Zusammenhang mit Menschenhandel nach Art. 7. Einschlägig dürften hier insbesondere Verstöße gegen das Ausländerrecht, aber auch die Verwendung falscher Dokumente oder Urkundsdelikte sein. Auf diese Weise soll einer weiteren Viktimisierung der Opfer, dieses Mal durch die staatliche Strafverfolgung, vorgebeugt werden. Zusätzlich steht dahinter die Erwartung, die Opfer zu einem aktiven Beitrag zur Strafverfolgung der Täterinnen/Täter zu gewinnen. Überzeugend ist dieser Ansatz auch deshalb, weil er von der Überlegung getragen wird, dass es sich bei den Opfern des Menschenhandels um das schwächste Glied der Kette handelt. Der Übergang von der Stigmatisierung der Opfer hin zur Stigmatisierung der Profiteure des Menschenhandels liegt der Empfehlung zur Kriminalisierung der Nachfrage in Art. 15 Abs. 4 zugrunde. Nicht zuletzt beseitigt die Straffreistellung der Opfer einen wichtigen Faktor für Menschenhandel. Die Androhung von Sanktionen für Verstöße der Opfer, insbesondere gegen ausländerrechtliche Vorschriften, verstärkt ihre Abhängigkeit von den Täterinnen/Tätern, denn hier liegt ein Grund, sich nicht an die staatlichen Behörden zu wenden. Deshalb können Täterinnen/Täter Opfer unschwer mit der Drohung unter Druck setzen, sie an die staatlichen Behörden auszuliefern.

Ein großer Fortschritt im Opferschutz bedeutet die Forderung nach einer umfassenden Unterstützung und Betreuung der Opfer des Menschenhandels, die nach Art. 10 Abs. 3 nicht mehr an die tatsächliche Durchführung eines Strafverfahrens oder die Bereitschaft zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden geknüpft wird, sofern nur überhaupt die Annahme berechtigt ist, dass die betroffene Person ein Menschenhandelsopfer ist (Art. 10 Abs. 2). Die explizite Verpflichtung zur Gewährung eines Aufenthaltsstatus aus humanitären Gründen über die Dauer eines Strafverfahrens hinaus enthält die Richtlinie indes nicht. Insoweit bleibt sie hinter der Europaratkonvention zurück. Nach Art. 10 Abs. 5 sollen die Opfer u. a. Mittel zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts, eine geeignete und sichere Unterbringung, materi-

elle Unterstützung, medizinische Versorgung und psychologische Hilfe, Beratung und Information erhalten. Über diese Rechte müssen sie aufgeklärt werden. Abs. 4 fordert die staatlichen Behörden zur Zusammenarbeit mit den Fachberatungsstellen auf. Nimmt man diese Forderung ernst, impliziert dies eine hinreichende finanzielle Unterstützung der Fachberatungsstellen durch den Staat. Art. 11 Abs. 2 schreibt einen kostenlosen Rechtsbeistand im Strafverfahren, aber auch bei der Durchsetzung einer finanziellen Entschädigung vor. Ferner muss nach Abs. 3 bis 5 der Zeugenschutz im Strafverfahren gewährleistet werden. Besondere Betreuungs-, Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen für Kinder regeln die Art. 12 bis 14.

Bemerkenswert sind schließlich die Maßnahmen zur Prävention (Art. 15 und 16). Neben Aufklärungsprogrammen, die sich an potenzielle Opfer richten, sollen die Mitarbeiter/innen in den einschlägigen Behörden regelmäßig zur Erkennung potenzieller Opfer und zum Umgang mit ihnen geschult werden. Schließlich sollen die Mitgliedsstaaten nationale Berichtersteller oder gleichwertige Mechanismen des Monitoring und der Evaluation implementieren, um den Umgang mit dem Phänomen Menschenhandel kritisch zu würdigen und Verbesserungen zu initiieren.

04 Fazit und Handlungsbedarf

Der – lediglich kursorische – Überblick über die Entwicklung des völker- und europarechtlichen Umgangs mit dem Phänomen Menschenhandel belegt eindrucksvoll eine Abkehr von der Dominanz der Strafverfolgung und der ausländerrechtlichen Regulierung hin zu einem umfassenden menschenrechtlichen Ansatz. Das setzt voraus, dass man die Opfer nicht (nur) als Störer der innerstaatlichen Rechtsordnung auffasst, das heißt auf ihren fehlenden Aufenthaltsstatus reduziert. Erst dadurch wird die Möglichkeit eröffnet, den Menschenhandel in ein umfassendes menschenrechtliches Gesamtkonzept der – legalen und illegalen – Migration einzubetten – wobei betont werden muss, dass sich die Ausbeutung der Sexualität oder der Arbeitskraft keineswegs auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkt.

Durch die Analyse einzelner Rechtsbereiche wird aufgezeigt, wo die gegenwärtige Rechtslage und Rechtspraxis in der Bundesrepublik hinter den dargestellten internationalen und europäischen Menschenrechtsstandards zurückbleibt. Das betrifft vor allem das Aufenthaltsrecht, aber auch das Sozialrecht und mit Einschränkungen das Strafrecht.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich aus hiesiger Sicht jedoch ungeachtet dessen schon jetzt folgender Handlungsbedarf: Die Bundesrepublik sollte umgehend das Verfahren zur Ratifikation der Europaratskonvention Nr. 197 abschließen und mit der Umsetzung ihrer Vorgaben im nationalen Recht beginnen. Denn die kommende Richtlinie der EU, die ohnehin von Deutschland umgesetzt werden muss, nimmt fast alle zentralen Fragen der Europaratskonvention auf.

05 Literaturverzeichnis

- Brodowski, D. (2010):* Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick. In: ZIS, S. 376 ff.
- Council of Europe (2005):* Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report. Warschau. URL: http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_E.pdf (Zugriff am: 27.07.2010).
- Demko, D. (2007):* Bekämpfung des Menschenhandels im Straf- und Strafprozeßrecht: rechtsvergleichende Zusammenfassung mit Blick auf die internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung des Menschenhandels. In: MenschenRechtsMagazin, S. 64ff.
- Dennis, M.J. (1999):* The ILO Convention on the Worst Forms of Child Labour. In: American Journal of International Law 93, S. 943ff.
- Experts Group on Trafficking in Human Beings (2004):* Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. Brüssel. URL: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf (Zugriff am: 27.07.2007).
- Frenz, W. (2007):* Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit nach dem Urteil Siliadin. In: NZA, S. 734 ff.
- Hecker, B. (2007):* Europäisches Strafrecht. 2. Aufl., Berlin: Springer Verlag.
- Heger, M. (2009):* Perspektiven des Europäischen Strafrechts nach dem Vertrag von Lissabon. In: ZIS, S. 406 ff.
- Karl, W. (2009):* Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Loseblatt, Stand 12. Lieferung Mai 2009, Köln: Heymanns Verlag.
- Kolk A./van der Tulder, R. (2002):* Child Labour and Multinational Conduct: A Comparison of International Business and Stakeholder Codes. In: Journal of Business Ethics 36, S. 291ff.
- Kreuzer, C. (2001):* Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels. In: ZAR 2001, S. 220ff.
- Munro, V. E. (2009):* Über Rechte und Rhetorik: Diskurse um Erniedrigung und Ausbeutung im Kontext von Sexhandel. In: KJ, S. 365ff.
- Niesner, E./Jones-Pauly, CH. (2001):* Frauenhandel in Europa. Strafverfolgung und Opferschutz im europäischen Vergleich. Bielefeld: Kleine Verlag.
- Pearson, E. (2002):* Human traffic human rights: redefining witness protection. Anti Slavery International. London. URL: http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2009/h/hum_traff_hum_rights_redef_vic_protec_final_full.pdf (Zugriff am: 27.07.2010).
- Petrini, D. (2002):* Results and problematic crux identified by the research under legal outlines. In: On the Road (Hrsg.), Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime, research report, Martinisicuro, S. 190ff.
- Piotrowicz, R. (2002):* European Initiatives in the Protection of Victims of Trafficking who Give Evidence Against their Traffickers. In: International Journal of Refugee Law 14, S. 263ff.
- Preisung, T. (2006):* Die Bekämpfung des Menschenhandels im deutschen und internationalen Recht. Berlin: Mensch-und-Buch-Verlag.
- Renzikowski, J. (2005):* Die Reform der Straftatbestände gegen den Menschenhandel. In: JZ, S. 879ff.
- Renzikowski, J. (2005a):* An den Grenzen des Strafrechts – Die Bekämpfung der Zwangsprostitution. In: ZRP S. 213ff.

Renzikowski, J. (2006): Ausländerrechtliche Probleme des Frauenhandels. In: ZAR, S. 55ff.

Vogel, J. (2003): Harmonisierung des Strafrechts in der Europäischen Union. In: GA, S. 314ff.

Zöller, M.A. (2009): Europäische Strafgesetzgebung. In: ZIS, S. 340 ff.

LOS 1 ›

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

L1 WP 3 *Rechtsanalyse*

Joachim Renzikowski

L1 WP 3.1 › Menschenrechtsstandards im Kontext der Bekämpfung
des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung

L1 WP 3.2 *Joachim Renzikowski*

› **Analyse der geltenden Rechtsvorschriften zu
Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung**

Inhalt

275 ›	1	Einleitung
276 ›	2	Die Strafbarkeit der Beschäftigung von Ausländern ohne Aufenthaltstitel zu ungünstigen Arbeitsbedingungen nach §§ 15a AÜG, 10 SchwarzArbG
277 ›	2.1	Entleihen von ausländischen Arbeitskräften ohne Genehmigung, § 15a AÜG
278 ›	2.2	Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ohne Genehmigung und zu ungünstigen Bedingungen, § 10 SchwarzArbG
279 ›	3	Die Strafbarkeit des Lohnwuchers nach § 291 StGB
279 ›	3.1	Allgemeines
280 ›	3.2	Der Lohnwucher als Unterfall des Leistungswuchers nach § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB
281 ›	4	Exkurs: Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt, § 266a Abs. 1 StGB
282 ›	5	Die Strafbarkeit des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft nach §§ 233, 233a StGB
282 ›	5.1	Allgemeines
283 ›	5.2	Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft, § 233 StGB
283 ›	5.2.1	Menschenhandel bei Opfern über 21 Jahren
286 ›	5.2.2	Menschenhandel bei Heranwachsenden und Kindern
287 ›	5.3	Förderung des Menschenhandels, § 233a StGB
288 ›	6	Strafbare Handlungen der Opfer gegen das Aufenthaltsg
288 ›	6.1	Allgemeines
289 ›	6.2	Zu einzelnen relevanten Straftaten nach § 95 AufenthG
290 ›	6.3	Die „Kronzeugenregelung“ nach § 154c StPO
291 ›	7	Die Stellung des Opfers im Strafverfahren
291 ›	7.1	Das Opfer als Beweismittel
291 ›	7.2	Möglichkeiten des strafprozessualen Zeugenschutzes
292 ›	7.3	Besondere Verfahrensrechte des Opfers als Verletzte/r
293 ›	7.4	Schadensersatz
293 ›	8	Reformbedarf
293 ›	8.1	Ansätze zu einem systematischen Konzept der Arbeitsausbeutung
293 ›	8.1.1	Ungereimtheiten
294 ›	8.1.2	Die Pyramide der Arbeitsausbeutung
296 ›	8.1.3	Ausbeutung bei selbstständiger Beschäftigung
297 ›	8.1.4	Einige Folgerungen
297 ›	8.1.4.1	Ansätze zu einem Konzept von „decent work“
298 ›	8.1.4.2	Neustrukturierung der Menschenhandelstatbestände
299 ›	8.2	Reformbedarf aufgrund veränderter europarechtlicher Vorgaben
299 ›	8.2.1	Die Erweiterung des Begriffs des Menschenhandels
300 ›	8.2.2	Die konsequente Bestrafung der Nachfrage
300 ›	8.2.3	Verbindliche Straffreiheit für Menschenhandelsopfer
302 ›	9	Literatur

L1 WP 3.2 | Joachim Renzikowski

Analyse der geltenden Rechtsvorschriften zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

01 Einleitung

Auch wenn der Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft im Mittelpunkt der Untersuchung steht, muss der Fokus größer gewählt werden. Vor allem dürfen die anderen Strafvorschriften, die sich ebenfalls mit der Ausbeutung der Arbeitskraft befassen, nicht außer Acht gelassen werden. Dies aus zwei Gründen: Zum einen ist der Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft ein verhältnismäßig junger Rechtsbegriff. Erst im Gefolge des Palermo-Protokolls vom Jahr 2000 wurde die Bestimmung des Menschenhandels von der Ausbeutung der Sexualität auf weitere Formen der Ausbeutung erweitert. Zum anderen enthält das Strafrecht schon viel länger sektorale Tatbestände, die bestimmte Bereiche der Arbeitsausbeutung betreffen. Diese Vorschriften haben bei der Formulierung des § 233 StGB eine gewisse Rolle gespielt. Gleichwohl ist ihr Verhältnis zum § 233 StGB alles andere als klar.

Zwei Bereiche des Menschenhandels werden dagegen im Folgenden nicht vertieft werden. Das gilt zunächst für das weite Feld der Zwangsprostitution und des Menschenhandels zur Ausbeutung der Sexualität. Zwar geht es hier neben dem Schutz der sexuellen Selbstbestim-

mung auch um den Schutz von Prostituierten vor Ausbeutung¹, und bei dem § 232 StGB hat sich der Gesetzgeber selbst eine – nicht unproblematische – wirtschaftliche Ausrichtung vorgestellt. Die Gesetzesbegründung verweist auf die §§ 180 a Abs. 2 Nr. 2 und 291 StGB.² In diesen Vorschriften geht es um die Erlangung eigener übermäßiger Vermögensvorteile der Täterin beziehungsweise des Täters. Diese Deutung impliziert allerdings, dass ein angemessener Preis – zumindest theoretisch – gebildet werden kann, was aber für den Missbrauch von jugendlichen (vgl. § 232 Abs. 1 S. 2 StGB) oder kindlichen Opfern (§ 232 Abs. 3 Nr. 1 StGB) schlicht absurd ist.³ Zudem belegt die rechtliche Anerkennung

- 1] So bestraft § 180a StGB gemäß der amtlichen Überschrift die „Ausbeutung von Prostituierten“. Als Normzweck gilt zwar der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung – vgl. Renzikowski in: Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 2/2, 2005, § 180a Rn. 1 m.w.N. –, aber bei der „wirtschaftlichen Abhängigkeit“ geht es letztlich, wie auch bei § 181a Abs. 1 Nr. 1 StGB, darum, wie viel Einnahmen der Prostituierten aus ihrer Tätigkeit verbleiben. Siehe dazu BGH, NSTZ-RR 2002, S. 232; BayObLG, StV 2004, S. 211; Fischer 2010: § 181a Rn. 6 ff.
- 2] BT-Drucks. 15/4048, S. 12; der Hinweis auf § 180 Abs. 2 Nr. 2 StGB ist ein offenkundiger Schreibfehler.
- 3] Weitere Kritik bei Niesner 2001: 239ff.; zum Ganzen Renzikowski in: Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 4, 2006, § 232 Rn. 33. ff.

der Prostitution durch das „Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten“ vom 20. 12. 2001 (ProstG)⁴, wenn auch nicht als „Beruf wie jeder andere“⁵, so doch immerhin als Beruf⁶, die Parallele zur Ausbeutung der Arbeitskraft [siehe Fallsammlung, F. 1.8]. Aber dieses Feld ist bereits wissenschaftlich durchleuchtet.⁷ Außerdem sind die Probleme – bei aller Vergleichbarkeit – unterschiedlich: Während man der Regulierung der Prostitution vorwirft, dass sie auf halbem Wege stehen geblieben sei, weil die wichtigen Bereiche etwa des Gesundheitsschutzes, der gewerblichen Zulassung und so weiter bislang überhaupt nicht geregelt sind⁸, trifft dies auf das – sonstige – Arbeitsrecht nicht zu.

Ein zweiter Bereich wird ebenfalls nicht näher behandelt: der Menschenhandel gegenüber Kindern und Jugendlichen. Die Ausbeutung von Minderjährigen in der Bundesrepublik spielt, soweit ersichtlich, für § 233 StGB keine Rolle. Im Übrigen enthält das JArbSchG eine Fülle von Detailregelungen zur Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen, deren Verletzung in § 58 JArbSchG in über sechzig Tatbestandsalternativen als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet ist. Eine Darstellung würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Im Folgenden steht der Menschenhandel nach §§ 233, 233a StGB als schwerstes Delikt am Ende der Betrachtung [siehe Kapitel 5]. Zuvor wird, abgestuft nach der Weite der Strafrahmen, auf die Tatbestände eingegangen, die die Ausbeutung der Arbeitskraft schon bisher erfasst haben, namentlich das Ent-

leihen von ausländischen Arbeitskräften ohne Genehmigung nach § 15a AÜG und die Komplementärvorschrift gegen die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ohne Genehmigung und zu ungünstigen Bedingungen nach § 10 SchwarzArbG [siehe Kapitel 2] sowie auf den häufig vernachlässigten Lohnwucher nach § 291 StGB [siehe Kapitel 3]. Ein Exkurs behandelt die jüngst in den Medien verbreitete Strafbarkeit der Unterschreitung von Mindestlöhnen, die sich als Fall des strafbaren Vorenthaltens von Sozialversicherungsbeiträgen nach § 266a StGB darstellt [siehe Kapitel 4]. Schließlich soll auch die Strafbarkeit der Opfer von Menschenhandel kurz in den Blick genommen werden, weil insbesondere die Strafbarkeit von Verstößen gegen das Ausländerrecht die unheilige Allianz zwischen ihnen und den Täter/innen befördert: Ihnen bleibt nur die Wahl zwischen der „Pest“ der weiteren Ausbeutung und der „Cholera“ der drohenden Abschiebung. Das ist für eine Kooperation mit den staatlichen Behörden eher kontraproduktiv [siehe Kapitel 6]. Auch die strafprozessuale Stellung der Opfer soll angesprochen werden [siehe Kapitel 7]. Abschließend werden einige Folgerungen für eine Reform gezogen [siehe Kapitel 8].

02 Die Strafbarkeit der Beschäftigung von Ausländern ohne Aufenthaltstitel zu ungünstigen Arbeitsbedingungen nach §§ 15a AÜG, 10 SchwarzArbG

Die §§ 15, 15a AÜG; 10, 11 SchwarzArbG betreffen die Beschäftigung von ausländischen (Leih-)Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne Aufenthaltstitel. Die Straftatbestände sind komplementär ausgestaltet, ohne sich völlig zu decken: Das AÜG regelt die Strafbarkeit des Entleihers, der selbst nicht Arbeitgeber ist. Die Strafbarkeit des Verleihers ergibt sich aus den Vorschriften des SchwarzArbG, denn der Verleiher ist Arbeitgeber des Leiharbeiters, der folglich bei ihm „beschäftigt“ ist. Freilich geht das SchwarzArbG darüber hinaus, denn es knüpft an jede Beschäftigung, also auch außerhalb von Leiharbeitsverhältnissen an.

§§ 15, 15a Abs. 2 AÜG und das Gegenstück, § 11 SchwarzArbG, erfassen die illegale Überlassung beziehungsweise Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmenden als solche, ohne dass es auf ungünstige Arbeitsbedingungen an-

4) BGBl. I, S. 3983.

5) So der Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) vom Januar 2007, BT-Drucks. 16/4146, S. 6 et passim.

6) Die Ausübung der Prostitution unterfällt nach inzwischen h.L. dem Schutzbereich von Art. 12 GG, s. BVerfG, NVwZ 2009, S. 305 (307); Manssen in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. I, 6. Aufl. 2010, Art. 12 Rn. 43; Scholz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, hrsg. von Roman Herzog, Rupert Scholz, Matthias Herdegen und Hans Klein, Band I und II, 47. Lief. Stand: Juni 2006, Art. 12 Rn. 36; Tettinger/Mann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 3.5. Aufl. 2003/2009, Art. 12 Rn. 3753; der EuGH, EuGRZ 2001, S. 621 ff. (m. krit. Bespr. Lenz 2002: 106 ff.) hat die selbstständig ausgeübte Prostitution unter die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nach Art. 52 EGV subsumiert.

7) Siehe neben dem Bericht der Bundesregierung vor allem die Gutachten von SoFFI K., Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, November 2005, sowie Vertiefung spezifischer Fragestellungen zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, Januar 2007 und Renzikowski 2007.

8) Vgl. dazu Gurlit 2008: 426 ff.; Renzikowski 2008: 432 ff.

kommt. Die Schwelle von der Ordnungswidrigkeit nach §§ 16 Abs. 1 Nr. 1, 1a und 2 AÜG; 404 Abs. 1, 2 Nr. 3 SGB III zur Straftat wird dadurch überschritten, dass die Tatbestände eine wiederholte Tatbegehung oder die Entleiher beziehungsweise Beschäftigung von mindestens sechs ausländischen Arbeitskräften verlangen.⁹ Bemerkenswerterweise wird der Normzweck nicht nur in der Sicherung des deutschen Arbeitsmarktes und dem Schutz deutscher Arbeitnehmer/innen vor billiger Konkurrenz aus dem Ausland erblickt. Sondern daneben wird darauf hingewiesen, dass sich ausländische Arbeitnehmer/innen ohne Aufenthaltstitel oder Arbeitsgenehmigung in einer Zwangslage befinden, da sie sich bei einer Verletzung ihrer Rechte kaum an die Behörden wenden können, und dass sie gerade deshalb in Gefahr sind, ausgebeutet zu werden.¹⁰

02.1 Entleihen von ausländischen Arbeitskräften ohne Genehmigung, § 15a AÜG

In unserem Zusammenhang relevant ist § 15a Abs. 1 AÜG, der die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer/innen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft. Auch hier geht es um zwei Schutzrichtungen, nämlich um das Interesse der Allgemeinheit an einem funktionierenden Arbeitsmarkt durch die Verhinderung von Anreizen zur illegalen Ausländerbeschäftigung und um den Schutz ausländischer Arbeitnehmer vor Diskriminierung, Gesundheitsgefährdung und Arbeitsausbeutung.¹¹ In der Praxis besitzt die Norm nur eine geringe Bedeutung, was vor allem mit Nachweisschwierigkeiten begründet wird – auch weil die betroffenen ausländischen Arbeitskräfte selten mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren.¹² Der Täter/innenkreis des § 15a AÜG ist beschränkt. In allen Alternativen muss der Entleiher eine/n ausländische/n Arbeitnehmer/in tatsächlich für sich tätig werden lassen; der Abschluss des Überlassungsvertrags genügt noch nicht. Arbeitgebend ist dabei nicht der Entleiher, sondern der Verleiher, dessen Straf-

barkeit sich nach §§ 10, 11 SchwarzArbG richtet [**s.o.**]. Die bloße Vermittlung von Arbeitskräften begründet noch kein Leiharbeitsverhältnis. Sofern der Dritte nur zum Schein oder fiktiv gemäß §§ 1 Abs. 2, 10 Abs. 1 AÜG als Arbeitgeber auftritt, liegt ebenfalls kein Leiharbeitsverhältnis vor, sondern der scheinbare „*Entleiher*“ wird selbst zum Arbeitgeber mit der Folge, dass für ihn das SchwarzArbG gilt.¹³ Die ausländische Arbeitskraft darf zudem keinen Aufenthaltstitel oder keine Arbeitsgenehmigung besitzen.

Abs. 1 S. 1 erfasst eine Tätigkeit zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen. Dadurch sollen Arbeitsbedingungen verhindert werden, die die ausländischen Leiharbeitskräfte gegenüber deutschen Leiharbeiter/innen diskriminieren. Erforderlich ist daher zunächst ein Vergleich der Tätigkeitsprofile.¹⁴ Wenn im Betrieb des Entleihers von deutschen Leiharbeitskräften keine gleichen oder vergleichbaren Tätigkeiten ausgeübt werden, kommt es auf die Situation der Leiharbeiter/innen in anderen Betrieben an.¹⁵ Sodann müssen die tatsächlichen Arbeitsbedingungen der ausländischen Leiharbeitskräfte den rechtlich geschuldeten Arbeitsbedingungen gegenübergestellt werden. Anhaltspunkte ergeben sich vor allem aus tarifvertraglichen Regelungen und Betriebsvereinbarungen, aber auch aus gesetzlichen Regelungen (etwa des Arbeitsschutzes).¹⁶ Bei fehlenden tariflichen Bindungen sind die Mindestarbeitsbedingungen nach § 9 Nr. 2 AÜG maßgeblich.¹⁷ Zu den Arbeitsbedingungen gehören zunächst der Lohn einschließlich der Zulagen, die Arbeitszeit, der Arbeitsschutz, die Urlaubsregelungen, die Kündigungsmodalitäten sowie alle sonstigen Leistungen der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers mit Entgeltcharakter, also auch Sachbezüge wie Verpflegung und Unterkunft.¹⁸ Das

9] Einzelheiten bei Paetzold in: Ignor/Rixen (Hrsg.), *Handbuch Arbeitsstrafrecht*, 2. Aufl. 2008, § 3 Rn. 104 ff.

10] Vgl. BT-Drucks. 7/3100, S. 5; 10/2102, S. 20; Stracke in: Schüren/Hamann, *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*, 4. Aufl. 2010, § 15 Rn. 11; Boemke/Lembke 2005: Vor §§ 15, 15a und 16 Rn. 3.

11] Siehe BT-Drucks. 7/3100, S. 5; Stracke (Fn. 10), § 15a Rn. 7; Ulber 2006: § 15a Rn. 2.

12] Siehe BT-Drucks. 14/4220, S. 32 f.; Stracke (Fn. 10), § 15a Rn. 8.

13] Ulber 2006: § 15a Rn. 3 und 4.

14] Siehe dazu Kudlich in: Thüsing, *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*, 2. Aufl. 2008, § 15a Rn. 18.

15] Vgl. Stracke (Fn. 10), § 15a Rn. 20; Ulber 2006: § 15a Rn. 7; Boemke/Lembke 2005: § 15a Rn. 7.

16] Vgl. Kudlich (Fn. 14), § 15a Rn. 22.

17] Ulber 2006: § 15a Rn. 8.

18] Vgl. Ambs in: Erbs/Kohlhaas, *Strafrechtliche Nebengesetze*, Loseblatt, Stand Juni 2005, § 15a AÜG Rn. 5; Ulber 2006: § 15a Rn. 8 a. Der Streit, ob sich der Vergleich auf die wesentlichen Arbeitsbedingungen beschränkt – so Dreixler 1998: 165 – ist akademischer Natur, denn es ist kaum vorstellbar, dass sonstige „unwesentliche“ Arbeitsbedingungen ein „auffälliges Missverhältnis“ begründen können, siehe auch Kudlich (Fn. 14), § 15a Rn. 21.

Gesetz verlangt ein auffälliges Missverhältnis zwischen den tatsächlichen und den rechtlich geschuldeten Arbeitsbedingungen. Die Arbeitsbedingungen müssen bei einer Gesamtbetrachtung völlig unangemessen sein. Das impliziert eine schwerwiegende Ungleichbehandlung; geringe Abweichungen genügen nicht.¹⁹ In einem gewissen Rahmen können einzelne nachteilige durch andere günstigere Arbeitsbedingungen kompensiert werden, zum Beispiel eine längere Arbeitszeit durch eine bessere Entlohnung. Der wichtigste Indikator für ein auffälliges Missverhältnis ist der Arbeitslohn. Maßgeblich ist hier zunächst der Tariflohn. Wenn der Arbeitslohn nicht durch Tarifvertrag geregelt ist, bestimmt sich der Vergleichswert der Arbeitsleistung unter Berücksichtigung regionaler und branchenspezifischer Unterschiede nach dem üblicherweise gezahlten Entgelt (vergleiche auch § 612 BGB). Auf die höhere Kaufkraft oder das niedrigere Lohnniveau im Heimatland des ausländischen Tatopfers kommt es nicht an.²⁰ Allgemein wird hier ein Lohnabstand von 20 Prozent als auffälliges Missverhältnis angesehen²¹, ohne dass diese Grenzziehung näher begründet wird. In Betracht kommen ferner die Fälle, in denen der Arbeitsvertrag aufgrund des auffälligen Missverhältnisses von Arbeit und Gegenleistung nach § 138 BGB sittenwidrig ist oder wenn der Arbeitnehmerin/dem Arbeitnehmer wegen Unzumutbarkeit Leistungsverweigerungsrechte zustehen würden, die dem ausländischen Opfer vorenthalten werden.²² Ein weiteres Beispiel ist die Nichtanmeldung zur Sozialversicherung. Zwar sind ausländische illegale Arbeitnehmende dennoch kraft Gesetzes sozialversicherungsrechtlich geschützt. Ihre auffällige Schlechterstellung ergibt sich jedoch daraus, dass sie gegebenenfalls ihre Ansprüche gegenüber der Sozialversicherung beweisen und hierbei ihre

illegale Beschäftigung aufdecken müssen. Dadurch würden sie sich der Gefahr der Strafverfolgung und der Ausweisung ausliefern.²³

Die Strafbarkeit des Entleihers setzt Vorsatz voraus, das heißt, er muss die ungünstigen Arbeitsbedingungen kennen. An dieser Kenntnis kann es jedoch häufig fehlen, weil die Arbeitsbedingungen auf dem Leiharbeitsverhältnis zwischen dem Verleiher und dem Arbeitnehmer beruhen und der Verleiher nicht zur Mitteilung an den Entleiher verpflichtet ist (vgl. § 12 AÜG). Vereinzelt wird vertreten, dass aus § 15a Abs. 1 AÜG die Verpflichtung des Entleihers abgeleitet werden könne, sich über die gebotenen Mindestarbeitsbedingungen zu erkundigen. Die Verletzung dieser Erkundigungspflichten soll die Annahme bedingten Vorsatzes rechtfertigen.²⁴ Mit der herkömmlichen strafrechtlichen Begriffsbildung lässt sich diese Annahme nicht halten, denn die Verletzung von Erkundigungsobliegenheiten begründet typischerweise – nur – Fahrlässigkeit, die von § 15a AÜG nicht erfasst wird.

§ 15a Abs. 2 AÜG bezieht sich in seinen verschiedenen Alternativen – umfangreicher Entleih ausländischer Arbeitskräfte (Nr. 1) und beharrlich wiederholter Entleih (Nr. 2) – nicht auf Arbeitsausbeutung und kann daher hier außer Betracht bleiben.

02.2 Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ohne Genehmigung und zu ungünstigen Bedingungen, § 10 SchwarzArbG

§ 10 SchwarzArbG enthält das Gegenstück zu § 11 Abs. 1 AÜG mit demselben Strafraum. Der Strafbarkeit des Entleihers nach § 11 Abs. 1 AÜG entspricht die Strafbarkeit des Verleihers und Arbeitgebers nach § 10 Abs. 1 SchwarzArbG. Jedoch geht der Anwendungsbereich dieser Vorschrift über das AÜG hinaus, weil jede Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel erfasst wird. Es muss also kein Leiharbeitsverhältnis vorliegen. Die Einzelheiten der Arbeitsausbeutung entsprechen § 11 Abs. 1 AÜG. Wie dort kommt es auf ein „*auffälliges Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen*“ an, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben. Hierfür genügt ebenfalls eine Unterschreitung

19] Siehe OLG Frankfurt, NSTZ-RR 2005, S. 184 (185).

20] Siehe auch zu § 291 StGB BGHSt 43, S. 53 (59).

21] Siehe Stracke (Fn. 10), § 15a Rn. 22; Ulber 2006: § 15a Rn. 9; Kudlich (Fn. 14), § 15a Rn. 24; einschr. Boemke/Lembke 2005: § 15a Rn. 9, die eine Kompensation durch andere Gründe wie schlechtere Arbeitsleistung, längeren Urlaub oder eine Arbeitsplatzgarantie für möglich halten. Dagegen für eine negative Abweichung von 1/3 Mosbacher in: Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 6/2, 2010, § 10 SchwarzArbG Rn. 25 unter Verweis auf die Rspr. zu § 291 StGB (s.u. 3.2.); s. auch Franke 2003: 127 f.

22] Vgl. Stracke (Fn. 10), § 15a Rn. 23; Kudlich (Fn. 14), § 15a Rn. 25; Ulber 2006: § 15a Rn. 9; zweifelnd Mosbacher (Fn. 21), § 10 SchwarzArbG Rn. 26.

23] Giesler 1985: 1798 f.; Ambs (Fn. 18), § 15a AÜG Rn. 7.

24] Vgl. Ulber 2006: § 15a Rn. 6, 15, 15a.

des üblichen Arbeitslohns um 20 Prozent oder die Nichtanmeldung beziehungsweise das Vorhalten der Beiträge zur Sozialversicherung.²⁵

03 Die Strafbarkeit des Lohnwuchers nach § 291 StGB

03.1 Allgemeines

Ohne Unterscheidung nach der Nationalität der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers wird die Ausbeutung der Arbeitskraft durch § 291 StGB erfasst. Der Strafrahmen reicht ebenfalls von Geldstrafe bis zu Freiheitsstrafe von drei Jahren.

§ 291 StGB soll jeden Einzelnen in einer individuellen Schwächesituation vor wirtschaftlicher Ausbeutung schützen.²⁶ Bei einer unbefangenen Betrachtung scheinen die Vorschriften gegen den Wucher (neben § 291 StGB auch § 138 Abs. 2 BGB) das Ideal eines gerechten Verhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung zu verfolgen. Die Suche nach einem gerechten Preis²⁷ im Sinne der Aristotelischen Tauschgerechtigkeit stellt sich jedoch als derart aussichtslos dar, dass man sich allgemein damit begnügt, den faktischen Marktpreis zu ermitteln.²⁸ Der Markt geht in seinem Ideal von einer Parität der Vertragsparteien aus. Je mehr diese Vertragsparität aus rechtlichen, wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen gestört ist, desto stärker wächst die Gefahr, dass die überlegene Partei ihre Bedingungen auf Kosten der schwächeren Partei durchsetzt. Eben das soll § 291 StGB für die in Abs. 1 genannten Konstellationen verhindern.²⁹ Folglich bezweckt die Norm die Durchsetzung einer bestimmten Ordnungsvorstellung des Marktes, nämlich den Schutz wirtschaftlich Schwacher in einer sozialen Marktwirtschaft.

Die überwiegende Ansicht im Strafrecht versteht § 291 StGB als Vermögensdelikt.³⁰ Allerdings

abstrahiert § 291 StGB im Gegensatz zu den klassischen Vermögensdelikten (zum Beispiel §§ 253, 263 StGB) von einer individuellen Betrachtung der Vermögenslage. Ein saldierender Vergleich des Vermögens vor und nach der Tat³¹ wird beim Wucher nicht gezogen, denn es kommt gerade nicht darauf an, ob sich die Entscheidung für das wucherische Rechtsgeschäft aus der Sicht des Opfers als kleineres Übel und damit als rationaler Ausweg aus der Zwangslage darstellt.³² Zudem genügt noch nicht jedes, sondern nur ein auffälliges Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung. Ein instruktives Beispiel hierfür ist die Grundlagenentscheidung des BGH zum Lohnwucher.³³ In dem zugrunde liegenden Fall hatte ein Bauunternehmer zwei tschechische Grenzgänger als Maurer zu einem Bruttostundenlohn von 12,70 DM beschäftigt. Der Tariflohn betrug 19,05 DM pro Stunde; seine deutschen Arbeitnehmer entlohnte der Bauunternehmer mit 21 DM pro Stunde. Der BGH bewertete die Bezahlung von 1/3 unter Tarif als strafbaren Wucher. Für die beiden „Opfer“ gab es jedoch starke Gründe für ihre Tätigkeit in Deutschland, erzielten sie doch dadurch ein Monatseinkommen von circa 2.000 DM, das in der Tschechischen Republik der oberen Mittelklasse entsprach. Durch die Annahme einer sittenwidrigen Ausbeutung wurde den tschechischen Bauarbeitern somit eine – aus ihrer Sicht lukrative – Einnahmequelle versperrt, denn die Vorstellung ist illusorisch, dass sie in Deutschland eine Beschäftigung zum Tariflohn hätten realisieren können. Faktisch läuft diese Rechtsprechung auf einen Konkurrentenschutz inländischer Arbeitnehmer/innen vor Lohndumping im betreffenden Wirtschaftszweig hinaus.³⁴

Aus diesen Gründen kann man § 291 StGB auch nicht mit dem Schutz der Willensfreiheit³⁵ oder der Vertragsfreiheit³⁶ erklären. Denn das Wucherverbot setzt der Privatautonomie des Bewucherten Grenzen, indem es ihm mögliche Auswege aus seiner Zwangslage versperrt.³⁷

25] Vgl. Fehn in: Fehn (Hrsg.), Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, 2006, §§ 10, 11 Rn. 4.

26] Vgl. Fischer 2010: § 291 Rn. 3; Kindhäuser 1994: 105 f.

27] gl. BayObLG, NJW 1985, S. 873.

28] Vgl. Heinsius 1997: 115 ff.; Hohendorf 1982: 107; Kindhäuser 1994: 109; kritisch zur Orientierung am Marktpreis Bernsmann 1981: 148 ff.; dass der Marktpreis noch lange nicht gerecht sein muss, dürfte heute niemand mehr bestreiten.

29] Siehe Pananis in: Münchener Kommentar zum StGB, Band 4, 2006, § 291 Rn. 1.

30] Vgl. Hohendorf 1982: 164; Sickenberger 1985: 56; Scheffler 1992: 13 f.; Arzt/Weber/Heinrich/Hilgendorf 2009: § 24 Rn. 2; Heine in: Schönke/Schröder, StGB, 28. Aufl. 2010, § 291 Rn. 2.

31] Wie bei Betrug, s. statt vieler Fischer 2010: § 263 Rn. 110, 111.

32] Pananis (Fn. 29), § 291 Rn. 2.

33] BGHSt 43, S. 53 ff. m. Anm. Bernsmann 1998: 630 ff. und Renzikowski 1999a: 166 ff.

34] Siehe auch Bernsmann 1998: 633.

35] So aber Arzt 1987: 650 ff.; Scheffler 1992: 14.

36] So Heinsius 1982: 46 ff.; Kindhäuser 1994: 106; Sternberg-Lieben 1997: 165 f. verstehen die Vertragsfreiheit allerdings als Institution, was der hier vertretenen Ansicht sehr nahe kommt.

37] Pananis (Fn. 29), § 291 Rn. 2; drastisch Arzt/Weber/Heinrich/Hilgendorf 2009: § 24 Rn. 4: „Teilausschluss vom Geschäftsverkehr“.

Die wucherische Ausbeutung bemisst sich nach der erbrachten oder in Aussicht gestellten Gegenleistung. Da bereits das bloße „Versprechen“ von Vermögensvorteilen ausreicht, muss beim Opfer tatsächlich keine Vermögenseinbuße eintreten. Insoweit spricht die herrschende Ansicht von einem Vermögensgefährdungsdelikt.³⁸

§ 9 Abs. 2 StGB eröffnet die Möglichkeit der Strafverfolgung für deutsche Unternehmen, die sich an wucherischer Ausbeutung von Arbeitskräften im Ausland beteiligen und davon profitieren. Von einer effektiven Bekämpfung der globalisierten Wucher-Kriminalität kann indes keine Rede sein. Auch hier zeigt sich, dass – gut gemeinte – Strafrechtvorschriften soziale Missstände nicht eindämmen können, solange keine Wege und Mittel gefunden werden, die Ursachen der Ausbeutung, namentlich die ungerechten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den Herkunftsländern, zu verändern.

03.2 Der Lohnwucher als Unterfall des Leistungswuchers nach § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB

Die wucherische Ausbeutung der Arbeitskraft ist ein Unterfall des sogenannten „Leistungswuchers“. Zu den Vermögensvorteilen im Sinne eines geldwerten Vorteils gehört auch die durch das Opfer geleistete Arbeit, jedenfalls sofern sie sich wirtschaftlich zugunsten der Täterin/des Täters auswirkt.³⁹ Das Merkmal „Leistung“ in Nr. 3 ist weit zu verstehen und umfasst alle Leistungen, die nicht schon unter die anderen Tatbestandalternativen fallen, insbesondere auch die Bezahlung von Arbeit.⁴⁰

Arbeitslohn und Arbeitsleistung müssen in einem auffälligen Missverhältnis zueinander stehen. Wie auch sonst ist beim Leistungswucher der jeweilige Marktwert der Arbeitsleistung zu ermitteln. Dieser Wert bestimmt sich grundsätzlich nach dem örtlich gezahlten Tariflohn des jeweiligen Wirtschaftszweiges.⁴¹ Das gilt auch für nicht tarifgebundene Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen, ohne dass es auf eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung des

einschlägigen Tarifvertrages ankommt. Soweit es keine Tariflöhne gibt, muss der Marktwert der Arbeitsleistung unter Berücksichtigung regionaler und branchenspezifischer Unterschiede durch die Feststellung des üblicherweise gezahlten Entgelts ermittelt werden (vergleiche auch § 612 BGB).⁴² Nach der strafgerichtlichen Rechtsprechung im Anschluss an die bereits angesprochene Leitentscheidung des BGH wird ein auffälliges Missverhältnis in der Regel dann angenommen, wenn der Arbeitslohn zwei Drittel des Tariflohns unterschreitet.⁴³ Auch das BAG hat sich inzwischen grundsätzlich der Zwei-Drittel-Grenze angeschlossen, wobei es Tarifverträge dann als geeigneten Anknüpfungspunkt ansieht, wenn und soweit sie für mehr als 50 Prozent aller Arbeitnehmenden in dem betreffenden Bereich gelten.⁴⁴ Im Übrigen akzeptiert das BAG Abweichungen nach oben⁴⁵ und nach unten⁴⁶, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen. Derartige besondere Umstände sind regelmäßig bei den „1-Euro-Jobs“ anzunehmen, weil hier der besondere Förderungszweck zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt das Austauschverhältnis überlagert.⁴⁷

Wucher ist gekennzeichnet durch die Ausbeutung einer der im Tatbestand abschließend genannten Schwächesituationen. Dabei bedeutet Ausbeuten lediglich, dass die Täterin/der Täter sich die Lage des Opfers zunutze macht, um das für sich vorteilhafte Geschäft durchzusetzen.⁴⁸ Ein darüber hinausgehendes, besonders anstößiges Verhalten⁴⁹, dessen Kriterien im Dunkeln bleiben, kann nicht verlangt werden.

38] Vgl. Fischer 2010: § 291 Rn. 3; Stree/Heine (Fn. 30), § 291 Rn. 2; Wolff in: Leipziger Kommentar zum StGB, Bd. 10, 12. Aufl. 2008, § 291 Rn. 3; dagegen für ein Verletzungsdelikt Hoyer in: Systematischer Kommentar zum StGB, 6. Aufl. (August 1999), § 291 Rn. 3.

39] BGHSt 43, S. 59; OLG Köln, NSTZ-RR 2003, S. 212; früher bereits Lampe 1972: 388 f.

40] Siehe BGHSt 43, S. 53; OLG Köln, NSTZ-RR 2003, S. 212.

41] Näher dazu Franke 2003:85 ff.; krit. Nägele 1997: 2162.

42] Siehe auch Franke 2003: 99 ff.

43] BGHSt 43, S. 53; s. auch LAG Berlin, NZA-RR 1998, S. 392; OLG Köln, NSTZ-RR 2003, S. 212 f.; zum Ganzen Rixen in: Ignor/Rixen (Fn. 9), § 8 Rn. 9 f.

44] BAG, NZA 2009, S. 837 ff. (= EZA § 138 BGB 2002 Nr. 5 m. Anm. Brecht-Heitzmann); dabei bleiben Zulagen und Sonderleistungen außer Betracht; s. ferner BAG, AuR 2001, S. 509 f. m. krit. Anm. Peter: kein Lohnwucher bei 70 % der üblichen Vergütung. Was aber, so Nassibi 2010: 198, wenn der Tariflohn selbst einen nicht existenzsichernden Niedriglohn festlegt? Siehe dazu auch BAGE 110, S. 79 ff.

45] BGA, NZA 2006, S. 1354 ff.: Sittenwidrigkeit bei Bezahlung von weniger als 75 % der üblichen Vergütung für Lehrkräfte an staatlichen Schulen.

46] So BAG, EZA § 10 BBiG, Nr. 9: Unterschreitung des üblichen Lohns bis zu 40%; s. auch Löw 2004:735 f.; zur einzelfallbezogenen Rspr. des BAG näher Bayreuther 2007: 2022 f.

47] Eingehend dazu Rixen in: Eicher/Spellbrink, SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende, 2005, § 10 SGB II Rn. 100 ff.

48] So auch Wolff (Fn. 38), § 291 Rn. 24.

49] Dafür etwa Stree/Heine (Fn. 30), § 291 Rn. 29.

Die „Zwangslage“ ist weit auszulegen und erfasst alle bedrängenden Umstände, die so gewichtig sind, dass sie mit einer wesentlichen Einschränkung der Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten einhergehen.⁵⁰ Darunter fällt eine dringende wirtschaftliche Notlage, die die Lebenshaltung fühlbar einengt.⁵¹ Aus dem Regelbeispiel in Abs. 2 Nr. 1 geht hervor, dass der Begriff der Zwangslage weiter ist als der der Notlage. Er erstreckt sich auf jede persönliche Bedrängnis, die ein dringendes Geld- oder Sachbedürfnis nach sich zieht⁵², zum Beispiel Arbeitslosigkeit, drohende Zahlungsunfähigkeit bei hohen Schulden, aber auch eine psychische Drucksituation. Existenz bedrohend muss die Zwangslage nicht sein.⁵³ Gleichgültig ist, ob die Täterin/der Täter die Zwangslage selbst geschaffen hat oder eine vorgefundene Bedrängnis ausnutzt. Ebenfalls spielt es keine Rolle, ob die Zwangslage für das Opfer vermeidbar war.⁵⁴ Wenn das Opfer seine Zwangslage nicht erkennt, scheidet eine „Ausbeutung“ aus, da dann seine Entscheidung gerade nicht durch die persönliche Bedrängnis motiviert ist. Umgekehrt steht der Gesetzeswortlaut der Berücksichtigung einer lediglich subjektiv empfundenen Bedrängnis, die die Entscheidungsfreiheit nicht weniger herabsetzen kann, nicht entgegen.⁵⁵ Nach jedenfalls früher herrschender Lehre soll eine allgemeine Not- und Mangellage, insbesondere in Krisenzeiten, keine individuelle Zwangslage im Sinne von § 291 StGB begründen.⁵⁶ Das leuchtet schon deshalb nicht ein, weil sich an der persönlichen Bedrängnis einer Person nichts dadurch ändert, dass sich auch andere in der gleichen misslichen Lage befinden. Der Schutzzweck der Norm ist also auch in diesen Fällen tangiert. Außerdem steht diese Auslegung in Widerspruch zu § 233 StGB.⁵⁷ Daher liegt eine Zwangslage auch angesichts der derzeitigen hohen Arbeitslosigkeit schon beim drohenden oder bereits eingetretenen Verlust des Arbeitsplatzes vor, weil das geringere Arbeitslosengeld und erst recht das noch niedrigere Einkommen des ALG II,

das lediglich eine „Grundsicherung“ bezweckt (§ 1 Abs. 1 S. 1 SGB II), zu einer ernsthaften wirtschaftlichen Bedrängnis führt.⁵⁸ Auch hier muss freilich vor Pauschalierungen gewarnt werden. Die Notwendigkeit, seine Arbeitskraft auf dem Markt anzubieten und sich dabei auch auf Angebote einlassen zu müssen, die der bisherigen Tätigkeit beziehungsweise den eigenen Vorstellungen noch nicht entsprechen, begründet per se noch keine Zwangslage. Ebenfalls liegt keine Zwangslage vor, solange die/der Betroffene von anderweitigen Vermögenswerten leben kann (vgl. §§ 2 Abs. 2; 9 Abs. 1 SGB II) oder überhaupt nicht auf Lohnarbeit angewiesen ist.

Neben der Zwangslage nennt § 291 Abs. 1 StGB weitere Schwächesituationen. Unerfahrenheit bezeichnet einen Mangel an Geschäftskennntnis und Lebenserfahrung.⁵⁹ Sie kann etwa bei ausländischen Arbeitskräften auf einer Unkenntnis der deutschen Lebens- und Arbeitsbedingungen beruhen.⁶⁰ Die bloße Unkenntnis der Bedeutung des abzuschließenden Geschäfts und die Unkenntnis der Sprache sollen allerdings noch nicht ausreichen.⁶¹ Mangel an Urteilsvermögen beruht auf einer intellektuellen Schwäche.⁶² Eine erhebliche Willensschwäche liegt vor, wenn die Widerstandskraft gegenüber einem wucherischen Angebot erheblich herabgesetzt ist, zum Beispiel bei Drogensucht oder pathologischer Spielsucht.⁶³

04 Exkurs: Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt, § 266a Abs. 1 StGB

Am 29. und 30.06.2010 verbreiteten die Medien die irreführende Meldung, dass die Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes erstmals von einem Gericht als Straftat behandelt worden sei. Diese Meldung war schon deshalb überraschend, weil die Missachtung von für allgemein verbindlich erklärten tariflichen Arbeitsbedingungen nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 AEntG nur als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet ist. Das Strafurteil des LG Magdeburg⁶⁴, auf das sich die

50] Siehe BGHSt 42, S. 399 (400 f.).

51] Vgl. BGHSt 11, S. 182 (185 f.); 12, S. 390 (391).

52] Siehe BT-Drucks. 7/3341, S. 40 f.; Fischer 2010: § 291 Rn. 10.

53] Vgl. BT-Drucks. 6/1549, S. 10.

54] BGHSt 11, S. 182 (186).

55] Pananis (Fn. 29), § 291 Rn. 16; Wolff (Fn. 38), § 291 Rn. 15; a.A. Fischer 2010: § 291 Rn. 10.

56] Siehe Wolff (Fn. 38), § 291 Rn. 1.

57] Fischer 2010: § 291 Rn. 10a.

58] Pananis (Fn. 29), § 291 Rn. 15.

59] Siehe BGHSt 11, S. 186 f.

60] So BGHSt 43, S. 61.

61] Wolff (Fn. 38), § 291 Rn. 19.

62] Vgl. BGH, NJW 2002, S. 3165 (3167); 2006, S. 3054 (3056).

63] Pananis (Fn. 29), § 291 Rn. 19; Wolff (Fn. 38), § 291 Rn. 22.

64] LG Magdeburg vom 29. 6. 2010 – 21 Ns 17/09.

Meldung bezieht, zeigt jedoch weitere strafbare Konsequenzen der Arbeitsausbeutung auf.

Tatsächlich wurden in dem zugrunde liegenden Verfahren die Angeklagten keineswegs wegen der Unterschreitung von Mindestlöhnen, sondern wegen der Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen nach § 266a Abs. 1 StGB verurteilt. Diese Norm schützt das Interesse der Solidargemeinschaft an der Sicherstellung der Mittel für die Sozialversicherung.⁶⁵ Das Aufkommen der Sozialversicherungen (Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung) wird von den Arbeitgebenden und den Arbeitnehmenden gemeinsam getragen. Dabei müssen die Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber neben ihrem eigenen Beitrag den entsprechenden Lohnbestandteil der Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer einbehalten und an die Sozialversicherungen abführen. Im vorliegenden Fall hatten die Angeklagten ihre Arbeitnehmerinnen zwar den Sozialversicherungsträgern gemeldet (s. § 266a Abs. 2 StGB) und auch Sozialversicherungsbeiträge entrichtet. Fraglich war jedoch, ob sich die Höhe der abzuführenden Beiträge nach dem tatsächlich bezahlten – aber sittenwidrigen (vgl. § 138 BGB) – Arbeitsentgelt oder nach dem nach § 5 TVG für allgemein verbindlich erklärten Tarifvertrag⁶⁶ mindestens geschuldeten Arbeitsentgelt richtet. Für Letzteres spricht der Wortlaut von § 266a Abs. 1 StGB, wonach die Beiträge „*unabhängig davon, ob Arbeitsentgelt gezahlt wird*“, zu entrichten sind.⁶⁷ Auch das LG Magdeburg berechnete die Sozialversicherungsbeiträge nach dem Lohnanspruch, so wie er nach den §§ 22 ff. SGB IV maßgeblich ist. Das entspricht im Übrigen der schon bislang anerkannten Sozialrechtsakzessorität des § 266a Abs. 1 StGB.⁶⁸ Somit war der zur Tatzeit maßgebliche Mindeststundenlohn in Höhe von 7,68 € für Reinigungskräfte und nicht der tatsächlich bezahlte Lohn bis in den 1-€-Bereich maßgeblich, denn die Arbeitnehmerinnen hatten aufgrund der gesetzlichen Regelung einen

Anspruch auf die Differenz. Für die Strafbarkeit nach § 266a Abs. 1 StGB spielt es dabei keine Rolle, ob sich Arbeitgeber/in und Arbeitnehmer/in einvernehmlich auf eine Unterschreitung des Mindestlohns geeinigt haben; die in § 291 StGB vorausgesetzten Schwächesituationen sind hier irrelevant, eben weil es nicht um den Schutz von Individualinteressen der Arbeitnehmer/innen, sondern von Allgemeininteressen geht.

05 Die Strafbarkeit des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft nach §§ 233, 233a StGB

05.1 Allgemeines

Seit dem 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11. Februar 2005⁶⁹ erstreckt sich der Menschenhandel mit einer angedrohten Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren auch im deutschen Strafrecht auf die Ausbeutung der Arbeitskraft (siehe § 233 StGB). Zuvor erfasste nur die – in der Praxis weitgehend bedeutungslose⁷⁰ – Vorschrift gegen Menschenraub (§ 234 StGB) das Verbringen eines deutschen Opfers in (ausländische) Sklaverei oder Leibeigenschaft. Diese Alternative wurde durch die Einführung von § 233 StGB gegenstandslos und daher gestrichen.⁷¹

In systematischer Hinsicht stellt sich § 233 StGB als Erfolgsdelikt dar: Tatbestandsmäßiger Erfolg ist die Ausbeutung der Arbeitskraft. Daher führt die Gesetzesüberschrift („*Menschenhandel*“) in die Irre, denn § 233 StGB betrifft nicht den „*Handel*“ oder die Rekrutierung der Opfer. Die „*eigentlichen*“ Erscheinungsformen des Menschenhandels, wie sie im Palermo-Protokoll oder im Rahmenbeschluss beschrieben werden, erfasst § 233a StGB.⁷²

§ 233 Abs. 1 StGB enthält zwei Grundtatbestände. Einheitliche Tathandlung ist das „*Dazu-Bringen*“ zu einer näher beschriebenen ausbeuterischen Beschäftigung. Während S. 1 an eine besondere Zwangslage der Betroffenen anknüpft, die ihre Opferwerdung begünstigt, verzichtet S. 2 bei Personen bis zu einer Altersgrenze von 21 Jahren auf diese Voraussetzung. Abs. 3 ver-

65] Vgl. OLG Köln, NSTZ-RR 2003, S. 212; Hoyer in: Systematischer Kommentar zum StGB, 6. Aufl. (Juli 2009), § 266a Rn. 3 f., 10 f. m.w.N.; a.A. Tag in: Nomos Kommentar zum StGB, 3. Aufl. 2010, § 266a Rn. 8 ff.: Schutz vermögensrechtlicher Ansprüche des Arbeitnehmers.

66] Für Mindestlöhne nach § 5 Nr. 1 AEntG gilt nichts anderes.

67] Näher dazu Schröder 2010: 177 f.

68] Vgl. dazu BGHSt 47, S. 318 (319; 51, S. 124 (128)); 52, S. 67 (70 ff.); 53, S. 71.

69] BGBl. 2005 I, S. 239.

70] Zur symbolischen Bedeutung von § 234 StGB siehe Sonnen in: Nomos Kommentar zum StGB, 3. Aufl. 2010, § 234 Rn. 12.

71] Siehe BT-Drucks. 15/3045, S. 10.

72] Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 1; siehe auch Eydner 2006: 11.

weist auf § 232 Abs. 3 StGB, der verschiedene Qualifikationstatbestände beschreibt, vor allem Taten gegenüber Kindern (Nr. 1)⁷³, mit bestimmten schweren Folgen für Gesundheit und Leben (Nr. 2) sowie im Rahmen der Organisierten Kriminalität (Nr. 3). § 232 Abs. 4 StGB, der ebenfalls in Bezug genommen wird, enthält weitere Strafschärfungen, so den Einsatz von Nötigung und List (Nr. 1)⁷⁴ und einen weiteren Vorfeldtatbestand, das Sich-Bemächtigen, ohne dass das Opfer hier tatsächlich in einem ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnis gelandet sein muss. Diese Konstellationen müssen im vorliegenden Zusammenhang nicht näher behandelt werden.

Einen eigenständigen Vorfeldtatbestand, der als Freiheitsgefährdungsdelikt anzusehen ist, bildet § 233a StGB. Diese Norm wertet typische Beihilfehandlungen zu Täterschaft auf, ohne dass die Begehung einer Haupttat zumindest versucht sein muss (vgl. § 27 StGB). Durch die Versuchsstrafbarkeit in Abs. 2 wird die Strafbarkeit weiter ins Vorfeld der Ausbeutung verlagert.

Die Bedeutung, die dem Menschenhandel auch international zugemessen wird, schlägt sich im Weltrechtsgrundsatz (§ 6 StGB) nieder. Demzufolge können gravierende Menschenrechtsverletzungen ungeachtet des Tatorts und unabhängig von vergleichbaren Strafdrohungen des Tatortrechts weltweit verfolgt werden. Als derartige höchststrafwürdige Menschenrechtsverletzung werden die Menschenhandelstatbestände (§§ 232 bis 233a StGB) in § 6 Nr. 4 StGB aufgeführt. Dadurch wird – zumindest in der Theorie – die Möglichkeit eröffnet, die inländischen Profiteure von Arbeitsausbeutung in der Dritten Welt vor deutschen Gerichten anzuklagen. Allerdings ist hier das Problem völlig ungeklärt, welcher Vergleichsmaßstab angenommen werden soll. Ein Vergleich der Arbeitsbedingungen von Dritte-Welt-Staaten mit denjenigen in den Industriestaaten verbietet sich offensichtlich. Was aber soll gelten, wenn in den fraglichen Ländern Ausbeutung verbreitet ist (etwa durch Kinderarbeit)? Hier müssten international anerkannte Maßstäbe für Arbeitsausbeutung zur Verfügung stehen. Soweit die Arbeitsausbeutung über Sklaverei und sklavereiähnliche

Verhältnisse hinausgeht, sind diese Kriterien bislang allerdings nur rudimentär erkennbar.

05.2 Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft, § 233 StGB

Normzweck des § 233 StGB ist der Schutz der Persönlichkeit in mehrfacher Hinsicht: Es geht um die berufliche und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit, um das Vermögen, aber auch um die Gesundheit der Opfer, weil sich die unzulässigen Arbeitsbedingungen nicht nur auf die schlechte Bezahlung beschränken, sondern sich etwa auch auf den Arbeitsschutz beziehen. Kein Normzweck, sondern allenfalls ein Reflex ist der Schutz des deutschen Arbeitsmarktes vor Lohndumping durch den Einsatz illegaler ausländischer Arbeitskräfte.⁷⁵

05.2.1 Menschenhandel bei Opfern über 21 Jahren

§ 233 Abs. 1 StGB enthält zwei voneinander zu unterscheidende Tatbestände. Satz 1 bestraft das Ausnutzen einer Zwangslage zur Arbeitsausbeutung. Tathandlung ist das „Dazu-Bringen“. Die Literatur versteht darunter eine kommunikative Beeinflussung mit einer gewissen Hartnäckigkeit, vergleichbar etwa der Anstiftung nach § 26 StGB. Bloße unverbindliche Vorschläge, eine Tätigkeit zu ungünstigen Arbeitsbedingungen aufzunehmen, sollen nicht ausreichen.⁷⁶ Demgegenüber hat der BGH jüngst entschieden, dass jede ursächliche Herbeiführung einer ausbeuterischen Beschäftigung, gleichgültig auf welche Art und Weise, zum Beispiel auch durch das Schaffen einer günstigen Gelegenheit oder ein schlichtes Angebot, den Tatbestand erfüllt.⁷⁷ Die gebotene Tatbestandsrestriktion erreicht der BGH über das „Ausnutzen“. § 233 StGB schützt nicht vor Übervorteilung schlechthin, sondern vor der Beeinträchtigung der Willensfreiheit in einer Situation, in der die Fähigkeit, entsprechende Angebote auszuschlagen, eingeschränkt ist. Daher muss das Handeln der Täterin/des Täters darauf gerichtet sein, den Willen des durch die Zwangslage bereits in seiner Willensentschlussfreiheit beeinträchtigten Opfers zu beeinflussen. Daran fehlt es, wenn das Opfer bereits von sich aus zu einer Beschäftigung zu schlechten Arbeitsbedingungen bereit ist.⁷⁸

73] Insoweit ist zu beachten, dass nach §§ 5 Abs. 2 und 3, 6 JArbSchG Kinderarbeit in engen Grenzen zulässig ist.

74] Die bloße Täuschung über die Höhe der Gegenleistung genügt hier jedoch nicht, vgl. Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 45. Insoweit kommt allerdings eine Strafbarkeit wegen Betrugs (§ 263 StGB) infrage.

75] Vgl. Fischer 2010: § 233 Rn. 2; Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 1.

76] Vgl. Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 18; Steen 2007: 665 f.

77] BGH, StV 2010, S. 296; ebenso Fischer 2010: § 232 Rn. 8 und 12.

78] BGH, StV 2010, S. 296; im Ergebnis ebenso Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 19.

Kennzeichnend für § 233 Abs. 1 S. 1 StGB ist das Vorliegen einer die Entscheidungsfreiheit des Opfers beeinträchtigenden Situation.⁷⁹ Hierbei handelt es sich um ein objektives Tatbestandsmerkmal, das die Schutzbedürftigkeit des Opfers charakterisiert. Das Gesetz nennt als Beispiel zunächst die Zwangslage, die, wie auch bei § 291 StGB [siehe Kapitel 3.2] weit auszulegen ist und neben wirtschaftlicher Not auch jede persönliche Bedrängnis umfasst, die mit einem dringenden Geld- oder Sachbedürfnis verbunden ist. Irrelevant ist der Ursprung der Zwangslage. Da auch eine lediglich subjektiv empfundene Bedrängnis die Entscheidungsfreiheit herabsetzen kann, ist es möglich, dass die Täterin/der Täter dem Opfer eine Zwangslage vorspiegelt.⁸⁰ Im vorliegenden Kontext geht es insbesondere um bedrückende Armut und schlechte soziale Verhältnisse in den Herkunftsländern, die den Betroffenen keine andere Möglichkeit lassen, um ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen zu sichern.⁸¹ Der ungesicherte aufenthaltsrechtliche Status in Deutschland liefert diesen Personenkreis zusätzlich den Machenschaften der Hinterleute des Menschenhandels aus, weil bei ungenügender Kooperation die Rückkehr in das Elend droht, während die Angehörigen dringend auf die Unterstützung durch „die Ernährerin/den Ernährere“ angewiesen sind.⁸² Das Fehlen einer Arbeitserlaubnis reicht für sich allein genommen jedoch noch nicht aus.⁸³ Alternativ werden Personen geschützt, die sich aufgrund des Aufenthalts in einem fremden Land in einer hilflosen Lage befinden. Hilflos ist ein Opfer, wenn es in der konkreten Lage nach seinen persönlichen Fähigkeiten nicht oder nur erheblich eingeschränkt imstande ist, die ihm angebotene ausbeuterische Beschäftigung zurückzuweisen. Diese Hilflosigkeit muss spezifisch auf dem Aufenthalt im fremden Land beruhen. Eine derartige „faktische Fremdheit“ dürfte sich vor allem aus mangelnden Sprachkenntnissen sowie der Unkenntnis der Lebensverhältnisse und rechtlichen Schutzmöglichkeiten ergeben. Auch das

Fehlen von sozialen Kontakten und von finanziellen Mitteln ist geeignet, die Abhängigkeit von den Täter/innen zu verstärken.⁸⁴ Diese aktuelle Einschränkung der Entscheidungsfreiheit muss die Täterin/der Täter für seine Zwecke ausnutzen. Wenn die Hilflosigkeit erst durch das Verhalten der Täterin/des Täters herbeigeführt wird, ist nicht § 233 StGB, sondern § 233a StGB einschlägig.

Die Tat ist vollendet, wenn die Arbeitskraft des Opfers ausgebeutet worden ist. Hierfür genügt – anders als bei § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB – die bloße Vereinbarung eines Beschäftigungsverhältnisses nicht, sondern das Opfer muss die Arbeit tatsächlich aufgenommen haben.⁸⁵ § 233 Abs. 1 StGB zählt abschließend vier Ausbeutungsverhältnisse auf:

- Sklaverei bezeichnet ein Verhältnis völliger Unterwerfung, in dem der Unterworfenen als Eigentum seines Herrn gilt, der über ihn nach Belieben verfügen kann.⁸⁶ Obwohl sklavereiähnliche Praktiken wie etwa Schuldknechtschaft, Leibeigenschaft, Frauenkauf, Vererbung einer Ehefrau beim Tod des Ehemannes oder die Übergabe eines Kindes oder Jugendlichen zur Ausnutzung durch einen anderen⁸⁷ völkerrechtlich der Sklaverei gleichgestellt sind⁸⁸, hat der Gesetzgeber davon abgesehen, § 233 StGB entsprechend anzupassen, sondern sich damit begnügt, gegenüber § 234 StGB „zwei neue Erscheinungsformen sklavereiähnlicher Verhältnisse“, nämlich die Schuldknechtschaft und die Beschäftigung zu ungünstigen Arbeitsbedingungen, neu in den Tatbestand aufzunehmen.⁸⁹ Jeder darüber hinausreichenden Ausdehnung des § 233 StGB ist damit im Hinblick auf das Analogieverbot nach Art. 103 Abs. 2 GG der Boden entzogen. Gleich-

79] Vgl. auch Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, § 83.

80] Vgl. Renzikowski (Fn. 3), § 232 Rn. 19. Beispielhaft ist die „nigerianische Methode“ der Rekrutierung der Opfer mittels Voodoo-Zauber, näher beschrieben von Dettmeijer-Vermeulen 2009: 360 ff.

81] Siehe Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 14.

82] Siehe auch Franke 2003: 146.

83] Vgl. auch BGHSt 48, S. 314 ff. (zu § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB).

84] Näher Renzikowski (Fn. 3), § 232 Rn. 20, 21 m.w.N.

85] Siehe Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 20; abw. Eisele in: Schönke/Schröder, StGB, 28. Aufl. 2010, § 233 Rn. 15.

86] Vgl. Art. 7 lit. b des „Zusatzübereinkommens über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken“ vom 07.09.1956, BGBl. 1972 II, S. 1069; s. auch BGHSt 39, S. 212 (214).

87] Vgl. Art. 1 lit. c und d, 7 lit. b des Zusatzübereinkommens (Fn. 86).

88] So werden etwa „sklavereiähnliche Praktiken“ bzw. „Verhältnisse“ in Art. 3 lit. a des Palermo-Protokolls und Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses der EU ausdrücklich erwähnt.

89] BT-Drucks. 15/3045, S. 9; vgl. auch die Anregung des Bundesrates, BT-Drucks. 15/4380, S. 5.

wohl sind wegen der Weite der „*ungünstigen Arbeitsbedingungen*“ Strafbarkeitslücken nicht zu befürchten.

· Leibeigenschaft ist „*die Lage oder Rechtsstellung eines Pächters, der durch Gesetz, Gewohnheitsrecht oder Vereinbarung verpflichtet ist, auf einem einer anderen Person gehörenden Grundstück zu leben und zu arbeiten und dieser Person bestimmte entgeltliche oder unentgeltliche Dienste zu leisten, ohne seine Rechtsstellung selbstständig ändern zu können*“.⁹⁰

Sklaverei und Leibeigenschaft als die krassen Formen der Ausbeutung der Arbeitskraft sind für Sachverhalte im Inland bedeutungslos, denn unter der Geltung von Art. 4 Abs. 1 EMRK gibt es in den Konventionsstaaten keine Sklaverei und keine Leibeigenschaft. § 233 StGB erfasst insoweit nur die Ausbeutung im Ausland.⁹¹ Diese Auslegung erscheint nur auf den ersten Blick absurd. Ihr liegt ein Verständnis der Sklaverei und Leibeigenschaft als rechtliche Institutionen zugrunde; diese Deutung ist unter der Geltung des GG freilich ausgeschlossen. Auf der anderen Seite werden dadurch keine Strafbarkeitslücken aufgeworfen, denn alle Formen menschenwürdiger Unterdrückung fallen mindestens unter die vierte Alternative.

· Schuldknechtschaft bezeichnet eine „*Rechtsstellung oder Lage, die dadurch entsteht, dass ein Schuldner als Sicherheit für eine Schuld seine persönlichen Dienstleistungen oder diejenigen einer seiner Kontrolle unterstehenden Person verpfändet, wenn der in angemessener Weise festgesetzte Wert dieser Dienstleistungen nicht zur Tilgung der Schuld dient, oder wenn diese Dienstleistungen nicht sowohl nach ihrer Dauer wie auch nach ihrer Art begrenzt und bestimmt sind*“.⁹² Nach der

Gesetzesbegründung sollen alle Abhängigkeitsverhältnisse erfasst werden, bei denen der Gläubiger die Arbeitskraft eines anderen über einen längeren Zeitraum ausbeutet, um damit tatsächlich bestehende oder vermeintliche Schulden abzutragen.⁹³ In den einschlägigen Fällen hält die Täterin/der Täter das dem Opfer an sich zustehende Arbeitsentgelt zurück, bis etwa die Kosten für die Einschleusung oder ein Darlehen für die Angehörigen abgearbeitet sind. Die Ausbeutung kann beliebig dadurch verlängert werden, dass dem Opfer immer neue – überhöhte – Kosten für Verpflegung und Unterkunft in Rechnung gestellt werden. Ausschlaggebend für die Bewertung als Ausbeutung ist nicht die – für sich selbst neutrale – Tilgung von Schulden durch Arbeitskraft, sondern es kommt auf die Umstände der Arbeit an. Der Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Opfers liegt darin, dass der „*Arbeitgeber*“ völlig über den „*Arbeitnehmer*“ verfügen und jederzeit willkürlich und ohne Einschränkung auf seine Arbeitskraft zugreifen kann.⁹⁴

· Die vierte Alternative, die Beschäftigung „*zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben*“, ist wörtlich von §§ 15a Abs. 1 AÜG, 10 Abs. 1 SchwarzArbG übernommen. Darauf nimmt explizit auch die Gesetzesbegründung Bezug.⁹⁵ Dieser Hinweis ist jedoch wenig hilfreich, denn die genannten Vorschriften des Nebenstrafrechts verfolgen eine ganz andere Schutzrichtung. Primär geht es um die Gewährleistung eines funktionierenden Arbeitsmarktes [siehe Kapitel 2.1]; die subjektiven Rechte der – ausländischen – Arbeitskräfte stehen erst an zweiter Stelle. Ferner verbietet sich eine Gleichstellung schon wegen der unterschiedlichen Strafrahmen – dort Geldstrafe bis dreijährige Freiheitsstrafe, bei § 233 Abs. 1 StGB Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren – vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Forderung nach schuldangemessener Strafe. Im Hinblick auf den Unwertgehalt kann

90] Art. 1 lit. b des Zusatzübereinkommens (Fn. 86).

91] BGHSt 39, S. 214 f.; dagegen für einen weiten Begriff der Leibeigenschaft, der auch den Menschenhandel mit einschließt, Birk in: Karl (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Loseblatt, Stand 10. Lief. 2007, Art. 4 Rn. 15 sowie im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3 der Europäischen Grundrechtecharta, Marauhn in: Grote/Marauhn (Hrsg.), Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 2006, Kap. 12 Rn. 8, 13. S. ferner die Entscheidungen des EGMR in den Beschwerdesachen Siliadin gegen Frankreich und Rantsev gegen Zypern und Russland (siehe L1 WP 3.1).

92] Art. 1 lit. a des Zusatzübereinkommens (Fn. 86).

93] BT-Drucks. 15/3045, S. 9.

94] Vgl. Eydner 2006: 11 f.

95] BT-Drucks. 15/3045, S. 9.

aber eine schlechte Bezahlung, die bei den §§ 15a Abs. 1 AÜG, 10 Abs. 1 SchwarzArbG bereits bei einem Lohnabstand von 20 Prozent angenommen wird, nicht mit den Beeinträchtigungen infolge von Sklaverei oder Leibeigenschaft verglichen werden. Auf welchem dünnen Boden sich der Gesetzgeber bewegt, zeigen die „1-Euro-Jobs“, die im Rahmen der „Hartz-IV-Reform“ eingeführt wurden. Selbst wenn man hier sämtliche Sozialleistungen addiert, dürfte sich in den meisten Fällen ein Einkommen ergeben, das mehr als 20 Prozent unter der üblichen Bezahlung für vergleichbare Tätigkeiten liegt. Es bedarf einiger juristischer Kunstkniffe, um in diesen Konstellationen Menschenhandel auszuschließen.⁹⁶ Der Gesetzgeber hat sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren jedoch nicht dafür entschieden, die Ausbeutung der Arbeitskraft entsprechend den internationalen Vorgaben im Palermo-Protokoll und dem Rahmenbeschluss auf Kinderarbeit oder Zwangsarbeit zu beschränken, sondern an der weiten Formulierung als – immerhin – Unterfall eines „sklavereiähnlichen Verhältnisses“⁹⁷ festgehalten.

Für den Vergleich der faktischen mit den rechtlich geschuldeten Arbeitsbedingungen gelten zunächst dieselben Grundsätze wie bei §§ 15a Abs. 1 AÜG, 10 Abs. 1 SchwarzArbG [siehe Kapitel 2.1].⁹⁸ Wie dort – und anders als bei § 291 StGB – werden nur abhängige Beschäftigungen und keine selbstständigen Betätigungen erfasst.⁹⁹ Weiterhin sind illegale Tätigkeiten, die von vornherein nicht Gegenstand eines rechtswirksamen Arbeitsvertrages sein können (zum Beispiel die Ausführung von Straftaten oder der Einsatz von Kindern zum Betteln), ausgeschlossen.¹⁰⁰ Unklarheit herrscht jedoch darüber, wann ein „auffälliges Missverhältnis“ im Sinne von § 233 Abs. 1 StGB angenommen werden soll. Die für §§ 15a

AÜG, 10 SchwarzArbG ausreichende Unterschreitung des üblichen Lohns um 20 Prozent dürfte angesichts des erheblich höheren Strafrahmens nicht genügen. Auch die Abweichung von einem Drittel vom Tariflohn, die die Rechtsprechung für Lohnwucher genügen lässt [siehe Kapitel 3.2], dürfte noch zu niedrig angesetzt sein. Allerdings wird vereinzelt § 233 StGB als eine Spezialregelung des Lohnwuchers angesehen¹⁰¹, was schon im Verhältnis zu den anderen Ausbeutungsalternativen in § 233 StGB kaum überzeugt. In der Literatur wird daher vorgeschlagen, die vierte Alternative auf zwangsarbeitsähnliche Ausbeutungsverhältnisse zu beschränken. Demzufolge muss das Opfer – vergleichbar etwa § 180a Abs. 1 StGB – weitgehend der Disposition durch die Arbeitgeberin/den Arbeitgeber unterworfen sein, sodass es die Beschäftigung nicht ohne Weiteres aufgeben kann.¹⁰²

Die Täterin oder der Täter muss das Opfer dazu bringen, eine ausbeuterische Beschäftigung aufzunehmen oder fortzusetzen. Betroffenen sind damit Personen, die der fraglichen Beschäftigung nicht – mehr – nachgehen oder die sie beenden wollen. Nach der Rechtsprechung zu § 180b StGB a.F. fällt auch die Intensivierung der Ausbeutung gegen den Willen des Opfers unter den Tatbestand.¹⁰³

05.2.2 Menschenhandel bei Heranwachsenden und Kindern

Besondere Aufmerksamkeit hat der Gesetzgeber dem Schutz von Personen unter 21 Jahren gewidmet, der parallel zu § 232 Abs. 1 S. 2 StGB ausgestaltet wurde. Hier verzichtet das Gesetz auf jegliche Beeinträchtigung der Willensfreiheit durch eine Zwangslage oder eine auslandsspezifische Hilflosigkeit. Stattdessen wird – abweichend etwa von § 291 Abs. 1 StGB – unwiderleglich ihr Mangel an Urteilsvermögen vermutet. Auch diese Erweiterung über die internationalen Vorgaben hinaus, die die Schutzaltersgrenze bei 18 Jahren ansetzen, ist nicht unproblematisch.

Was den qualifizierten Schutz von Opfern unter 14 Jahren (s. § 233 Abs. 2 i.V.m. § 232 Abs. 3 Nr. 1 StGB) betrifft, so gilt das grundsätzliche

96] Man nimmt an, dass der Förderungszweck zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt das Austauschverhältnis zwischen Arbeit und Lohn überlagert, vgl. Franke 2003:213 ff.; außerdem begründet ein „1-€-Job“ nach § 16 Abs. 3 S. 2 SGB II kein Arbeitsverhältnis, sondern – nur – ein „Sozialrechtsverhältnis“, vgl. BT-Drucks. 15/1749, Siehe 32; näher Rixen/Panaris 2005: 2181. S. ferner – krit. – Eydner 2006:10 ff.; Eisele (Fn. 85), § 233 Rn. 9.

97] BT-Drucks. 15/3045, S. 9; betont von Rixen (Fn. 43), § 8 Rn. 32 ff.

98] Zu den Einzelheiten Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 27 ff.

99] Eisele (Fn. 85), § 233 Rn. 6; Fischer 2010: § 233 Rn. 10.

100] Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 26. Bei § 291 StGB ist diese Frage immerhin umstritten, siehe dazu auch unten 8.2.1. mit Fn. 192.

101] So Fischer (Fn. 1), § 233 Rn. 9.

102] Vgl. Eisele (Fn. 85), § 233 Rn. 9; Eydner 2006:13 f.; Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 32; Rixen (Fn. 43), § 8 Rn. 35 f.; zweifelnd Steen 2007:668.

103] Siehe BGHSt 42, S. 179 ff.; zum Ganzen Renzikowski (Fn. 3), § 233 Rn. 33.

Beschäftigungsverbot des § 5 Abs. 1 JArbSchG.¹⁰⁴ Jugendliche, das heißt Personen bis zu einem Alter von 18 Jahren (§ 2 Abs. 2 JArbSchG) können nach den §§ 8 ff. JArbSchG schon in einem recht weiten Umfang beschäftigt werden. Für Personen über 18 Jahren gelten diese Einschränkungen nicht mehr. Es ist daher sehr problematisch, wenn der Gesetzgeber diesen Personenkreis, dem von der Rechtsordnung an sich die volle Selbstbestimmungsfähigkeit zugebilligt wird (vgl. §§ 2, 104 ff., 828, 1626 Abs. 1 BGB), bis zu einem Alter von 21 Jahren einem lückenlosen Schutz unterwirft, indem auf jedwede Einschränkung der Entscheidungsfreiheit, die doch charakteristisch für den Menschenhandel ist [siehe Kapitel 5.2.1] verzichtet wird. Zudem schreiben weder das Palermo-Protokoll noch der Rahmenbeschluss eine Schutzaltersgrenze von 21 Jahren vor. Hinzu kommt, dass der Strafrahmen für § 233 Abs. 1 StGB erheblich über dem Strafrahmen für Wucher (§ 291 StGB) beziehungsweise für Verstöße gegen Vorschriften des JArbSchG liegt, die in § 58 JArbSchG fast durchweg – nur – als Ordnungswidrigkeiten ausgestaltet sind.

05.3 Förderung des Menschenhandels, § 233a StGB

Die Gesetzesüberschrift „Förderung des Menschenhandels“ ist dem Festhalten an der überkommenen Systematik der Menschenhandeldelikte geschuldet. Tatsächlich erfasst die Vorschrift den Menschenhandel im eigentlichen Sinn, nämlich die Rekrutierung der Opfer im Vorfeld der eigentlichen Ausbeutung und ihren Transfer zum „Einsatzort“.¹⁰⁵ Insofern handelt es

sich um eine Straftat gegen die persönliche Freiheit. Die Opfer sollen davor geschützt werden, in eine Situation gebracht zu werden, in der sie sich der Ausbeutung ihrer Sexualität oder ihrer Arbeitskraft nicht mehr oder nur sehr eingeschränkt widersetzen können.¹⁰⁶

§ 233a StGB zählt abschließend verschiedene typische Teilnahmehandlungen auf, die zur selbstständigen Täterschaft aufgewertet werden. Dabei wird die Strafbarkeit gegenüber der herkömmlichen Strafbarkeit des Teilnehmers erheblich ins Vorfeld der eigentlichen Ausbeutung verlagert. Anders als bei §§ 26, 27 StGB ist keine – mindestens versuchte – Haupttat nach § 233 StGB erforderlich.¹⁰⁷ Weiterhin ist bereits der Versuch der Förderung des Menschenhandels strafbar, während das StGB eine versuchte (strafbare) Beihilfe ansonsten nicht kennt.

Tathandlung des Grundtatbestands nach Abs. 1 ist das „Vorschubleisten“, das heißt das Schaffen günstiger Bedingungen für den Menschenhandel nach §§ 232, 233 StGB.¹⁰⁸ Die Ausbeutung des Opfers als Erfolg ist nicht erforderlich.¹⁰⁹ Jedoch müssen Ort und Zeit der Ausbeutung des Opfers ungefähr feststehen, während die Täter nach §§ 232, 233 StGB oder Nutznießer der Ausbeutung noch nicht individualisiert sein müssen.¹¹⁰ Die intendierte Ausbeutung muss gewissermaßen in greifbare Nähe rücken. Das bedeutet für Opfer über 21 Jahren, dass die Förderung nach § 233a StGB darauf abzielen muss, sie in eine Zwangslage oder in eine landesspezifische Hilflosigkeit zu bringen beziehungsweise eine Nötigung (§ 232 Abs. 4 Nr. 1 StGB) oder die Unterwerfung unter fremde Gewalt (§ 232 Abs. 4 Nr. 2 StGB) zu ermöglichen. Völlig untaugliche oder entfernte Handlungen – zum Beispiel die vorgebliche Einladung zu einer Urlaubsreise – werden noch nicht erfasst.

Als Förderungshandlung nennt das Gesetz das „Anwerben“. Darunter versteht man das Zustandekommen einer Vereinbarung, in der sich das Opfer einer anderen Person gegenüber zur Aufnahme einer bestimmten Tätigkeit verpflichtet. Es genügt nicht, wenn eine Arbeitsmöglichkeit

104] Allerdings ist „Kind“ im Sinne des JArbSchG jede Person bis zu einem Alter von 15 Jahren, s. § 2 Abs. 1 JArbSchG. Nach §§ 5 Abs. 2 und 3; 6 JArbSchG ist Kinderarbeit gleichwohl in engen Grenzen zulässig.

105] Dahinter verbirgt sich möglicherweise ein unterschiedlicher Zugriff auf das Phänomen Menschenhandel. Das Palermo-Protokoll und der Rahmenbeschluss konzentrieren sich vor allem auf die grenzüberschreitenden Sachverhalte der organisierten Kriminalität. Im Mittelpunkt stehen – vereinfacht gesagt – die Rekrutierung der Opfer im Herkunftsland und ihre Schleusung in das Zielland. Dagegen beschrieben die §§ 180b, 181 StGB a.F. zwar ebenfalls Handlungen im Vorfeld einer Verletzung des sexuellen Selbstbestimmungsrechts. Aber diese Tatbestände waren nicht auf grenzüberschreitende Sachverhalte zugeschnitten, sondern richteten sich vor allem gegen die Einwirkungen der Zuhälter/innen im Inland. Das deutsche Strafrecht zäumte auf diese Weise den Menschenhandel gewissermaßen von hinten auf, während das Palermo-Protokoll und der Rahmenbeschluss die (sexuelle) Ausbeutung im Inland nicht thematisieren, weil es ohnehin in jedem Mitgliedsstaat ein ausgefeiltes Sexualstrafrecht gibt.

106] Renzikowski (Fn. 3), § 233a Rn. 1.

107] § 233a StGB ist daher ein Auffangtatbestand zur Beihilfe zu §§ 232, 233 StGB, siehe Eisele (Fn. 85), § 233a Rn. 2; Fischer 2010: § 233a Rn. 2.

108] Vgl. Fischer 2010: § 233a Rn. 3.

109] Siehe Renzikowski (Fn. 3), § 233a Rn. 10.

110] Vgl. auch Schroeder 2005: 1396; Eisele (Fn. 85), § 233a Rn. 5.

lediglich in Aussicht gestellt wird.¹¹¹ Aufgrund der Anwerbung muss sich die angeworbene Person zur Disposition des Anwerbers – oder eines Dritten – stellen, das heißt sie muss sich verpflichtet fühlen, sich den Anweisungen zu unterwerfen. Schließlich muss die Täterin/der Täter die treibende Kraft für das Zustandekommen der Vereinbarung sein. Wenn die betreffende Person den Zweck der Anwerbung kennt und auch nicht über die Situation, die ihre auslandsspezifische Hilflosigkeit begründet, sondern nur über die Höhe des Verdienstes getäuscht wird, liegt kein tatbestandmäßiges Anwerben vor.¹¹² „Befördern“ bedeutet, jemand an einen anderen Ort bringen. Der Ortswechsel muss von der Täterin/vom Täter selbst bewirkt werden; die bloße Organisation der Beförderung durch andere (zum Beispiel der Kauf einer Fahrkarte) genügt nicht.¹¹³ „Weitergeben“ ist jede Art der Übergabe oder „Übertragung“ einer Person. Erfasst wird insbesondere die entgeltliche „Abtretung“ einer Person, also der „Handel“ mit Menschen im eigentlichen Sinne (vgl. auch Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses: „*exchange or transfer of control over that person*“). Allerdings setzt der Tatbestand eine Gegenleistung nicht voraus.¹¹⁴ „Beherbergen“ bedeutet, jemandem Unterkunft zu gewähren. Dabei kommt es nicht auf die Art der Unterkunft oder die Dauer an.¹¹⁵ Der Sinn der Alternative „Aufnehmen“ erschließt sich aus dem englischen („*receipt*“) und französischen („*accueil*“) Text des Palermo-Protokolls und des Rahmenbeschlusses. Gemeint ist „*in Empfang nehmen*“¹¹⁶, regelmäßig, aber nicht zwingend als Pendant zur Abtretung. Alle anderen Verhaltensweisen, die eine Tat nach §§ 232 oder 233 StGB fördern, können nur über die Teilnahmevorschriften (§§ 26, 27 StGB) erfasst werden.

§ 233a Abs. 1 StGB enthält damit die klassischen Tathandlungen des Menschenhandels nach Art. 3 lit. a des Palermo-Protokolls und Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19. 7. 2002. Auch wenn der Tatbestand die völker- und europarechtliche Begrifflichkeit nicht wörtlich

wiederholt, so bleibt gleichwohl keine Strafbarkeitslücke offen. Dennoch weicht das deutsche Recht von der Deliktsstruktur des Menschenhandels nach dem Palermo-Protokoll ab. Dort besteht das Delikt des Menschenhandels aus drei Elementen, der Handlung (Anwerben, Befördern und so weiter), dem Mittel (Androhung oder Anwendung von Gewalt und so weiter) und dem Zweck (Ausbeutung in der Prostitution und so weiter).¹¹⁷ § 233a Abs. 1 StGB verzichtet auf die Aufzählung bestimmter Mittel wie Nötigung oder Täuschung. Damit ist sein Anwendungsbezug – zumindest potenziell – weiter. Entscheidend für die Strafbarkeit ist, dass die Opfer in ein „*sklavereiähnliches Verhältnis*“¹¹⁸ geraten. Es liegt auf der Hand, dass eine Täuschung allein über die Höhe des Arbeitslohns nicht ausreichen kann – insoweit ist Betrug einschlägig –, solange die betreffende Person die zugemutete Arbeit jederzeit aufgeben kann, ohne irgendwelche Sanktionen oder Nachteile befürchten zu müssen, die dann wiederum eine Zwangslage begründen würden.

§ 233a Abs. 2 StGB enthält verschiedene Qualifikationen, so etwa für Taten gegenüber Kindern, besonders schwere Folgen sowie Nötigung, gewerbsmäßige Förderung und Bandendelikte, auf die hier nicht weiter eingegangen werden muss.

06 Strafbare Handlungen der Opfer gegen das AufenthaltsgG

06.1 Allgemeines

Zentrale Strafvorschrift für unerlaubte Einreise oder unerlaubten Aufenthalt ist § 95 AufenthaltsgG. Diese Norm dient mit ihren zahlreichen Tatbestandsalternativen der Durchsetzung der verwaltungsrechtlichen Ordnungssysteme des Ausländerrechts und damit mittelbar seinen materiellen Zielsetzungen, insbesondere der Zugangskontrolle, der Identitätskontrolle, der Arbeitsmarktkontrolle und der politischen Kontrolle.¹¹⁹

Der Umfang des strafbaren Verhaltens erschließt sich nicht unmittelbar aus § 95 AufenthaltsgG,

111] Vgl. BGH, NStZ 1994, S. 78 (79); NStZ-RR 1997, S. 293, jew. zu § 181 Abs. 1 Nr. 2 StGB a.F.

112] Zum Ganzen Renzikowski (Fn. 3), § 233a Rn. 11a und 12.

113] Eisele (Fn. 85), § 233a Rn. 4.

114] Renzikowski (Fn. 3), § 233a Rn. 14.

115] Eisele (Fn. 85), § 233a Rn. 4; Renzikowski (Fn. 3), § 233a Rn. 15; abw. Fischer 2010: § 233a Rn. 4.

116] Renzikowski (Fn. 3), § 233a Rn. 16; unzut. Fischer 2010: § 233a Rn. 4.

117] Vgl. auch Explanatory Report (Fn. 79), §§ 74 ff.

118] BT-Drucks. 15/3045, S. 9; betont von Rixen (Fn. 43), § 8 Rn. 32 ff.

119] Vgl. Gericke in: Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 6/2, 2009, § 95 AufenthaltsgG Rn. 1.

sondern erst aus den einzelnen in Bezug genommenen Normen des Ausländerrechts und der entsprechenden Verwaltungspraxis. Kennzeichnend ist daher die sogenannte „*Verwaltungsakzessorietät*“. Da, was öffentlich-rechtlich erlaubt ist, nicht strafrechtlich verboten sein kann, wie aus der Akzessorietät des Strafrechts und dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung folgt, ist für die Strafbarkeit die öffentlich-rechtliche Beurteilung vorgreiflich. Das bereitet vor allem Probleme bei (materiell) rechtswidrigen, gleichwohl verwaltungsrechtlich wirksamen, da noch nicht nach § 48 VwVfG zurückgenommenen Verwaltungsakten.¹²⁰ Für den in der Praxis bedeutsamen Fall eines erschlichenen Aufenthaltstitels hat das Gesetz diese Frage geregelt. Nach § 95 Abs. 6 AufenthG werden durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichene Aufenthaltstitel von Anfang an als rechtswidrig behandelt, selbst wenn sie noch nicht formal zurückgenommen worden sind.¹²¹ Im Hinblick auf den unerlaubten Aufenthalt nach § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG verfehlt die Vorschrift jedoch ihre Wirkung.

Auf die Schleusungstatbestände nach §§ 96, 97 AufenthG wird hier nicht näher eingegangen. Zwar begeht eine Ausländerin/ein Ausländer gegebenenfalls formal betrachtet Beihilfe, aber da ihre/seine Mitwirkung notwendige Teilnahme ist, besteht Einigkeit darüber, dass sie/er nicht wegen Beteiligung am Schleusertatbestand, sondern nur nach § 95 AufenthG zu bestrafen ist.¹²²

06.2 Zu einzelnen relevanten Straftaten nach § 95 AufenthG

§ 95 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG stellt den pass- oder ausweislosen Aufenthalt eines Ausländers im Bundesgebiet unter Strafe. Voraussetzung ist das Bestehen einer Passpflicht nach § 3 Abs. 1 AufenthG, die grundsätzlich jeden Nicht-EU-Angehörigen trifft. Als Ausweisersatz gilt die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (§ 60a Abs. 4 AufenthG) nach § 48 Abs. 2 AufenthG. Sofern die betreffende Person nicht schon ohne gültigen Pass eingereist ist, ist der häufigste Fall der Ablauf des Passes.

Der unerlaubte Aufenthalt im Bundesgebiet ist nach § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG strafbar. Hierunter fällt, wer trotz vollziehbarer Ausrei-

sepflicht nach § 58 Abs. 2 AufenthG und ohne erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 1 AufenthG im Bundesgebiet verbleibt, ohne dass der Aufenthalt geduldet wäre. Bestraft wird also die pflichtwidrige Unterlassung der Ausreise. Einschlägig sind das Fehlen eines Visums oder das Überschreiten der zulässigen Aufenthaltsdauer. EU-Bürger/innen können sich nicht nach dieser Vorschrift strafbar machen, da sie nicht der Visumpflicht unterliegen. Ihr Aufenthalt wird auch nicht dadurch rechtswidrig, dass trotz eingeschränkter Freizügigkeit unerlaubt eine Beschäftigung ausgeübt wird. Keine Visumpflicht gilt zwar auch für die sogenannte „Positivstaater“ gemäß Anhang II der EU-Verordnung Nr. 539/2001. Allerdings entfällt nach § 17 Abs. 1 AufenthVO die Befreiung von der Visumpflicht bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit der Folge, dass der weitere Aufenthalt ab diesem Zeitpunkt rechtswidrig wird.¹²³ Bei durch Täuschung (etwa über eine beabsichtigte Arbeitsaufnahme) erschlichenen Aufenthaltstiteln sollte § 95 Abs. 6 AufenthG nach der Vorstellung des Gesetzgebers die strenge Verwaltungsakzessorietät durchbrechen.¹²⁴ Dieses Ziel wird jedoch nicht erreicht. Zwar gilt der Aufenthaltstitel im strafrechtlichen Sinn als nicht vorhanden, aber das führt nicht automatisch zur verwaltungsrechtlichen Unwirksamkeit des Titels i.S.d. § 50 Abs. 1 AufenthG. Da die abschließende Regelung der Erlöschensgründe in § 51 AufenthG keine entsprechende Regelung für Täuschung und so weiter wie in § 95 Abs. 6 AufenthG enthält, bleibt der Aufenthaltstitel öffentlich-rechtlich bis zu seinem Widerruf nach § 52 AufenthG oder seiner Rücknahme nach § 48 VwVfG wirksam. Zuvor entsteht keine Ausreisepflicht, sodass die unterlassene Ausreise nicht pflichtwidrig und damit auch nicht strafbar ist.¹²⁵

Die unerlaubte Einreise – das heißt ohne Pass oder Aufenthaltstitel nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AufenthG – ins Bundesgebiet ist nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG strafbar. Nach der früheren Rechtslage genügte jeder beliebige Aufenthaltstitel, etwa ein Touristenvisum, um

120] Näher dazu Gericke (Fn. 119), § 95 AufenthG Rn. 2 ff.

121] Siehe dazu Gericke (Fn. 119), § 95 AufenthG Rn. 107 ff.

122] Gericke (Fn. 119), § 96 AufenthG Rn. 4 m.w.N.

123] Siehe BGHSt 50, S. 105 (120); BGH, NSTZ 2005, S. 407; Gericke (Fn. 119), § 95 AufenthG Rn. 32.

124] Vgl. BT-Drucks. 16/5065, S. 199.

125] Gericke (Fn. 119), § 95 AufenthG Rn. 28; Schott 2007:158. Die gegenteilige Ansicht von Westphal/Stoppa 2007:733 f. verstößt gegen Art. 103 Abs. 2 GG.

eine Strafbarkeit auszuschließen.¹²⁶ Heute gilt für diese Fälle Abs. 6, sodass durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichene Aufenthaltstitel unbeachtlich sind und einer Strafbarkeit nicht (mehr) entgegenstehen.¹²⁷

§ 95 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG beschreibt einen Vorfeldtatbestand zur Erschleichung eines Aufenthaltstitels durch Täuschung. Tathandlung ist die Verletzung der Mitwirkungspflicht nach § 49 AufenthG durch unrichtige oder unvollständige Angaben zu Alter, Identität und Staatsangehörigkeit gegenüber den zuständigen Behörden, also Ausländerbehörden, Grenzbehörden, Landespolizei oder deutschen Auslandsvertretungen.

Die illegale Aufnahme einer Arbeit fällt unter § 95 Abs. 1a AufenthG. Diese Alternative wurde eingefügt, um Strafbarkeitslücken aufgrund der früheren Rechtsprechung zu schließen, wonach Nicht-EU-Staatsangehörige mit einem Schengen-Visum sich nicht wegen unerlaubter Einreise oder unerlaubtem Aufenthalt strafbar machen, wenn sie bereits bei der Einreise die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beabsichtigen.¹²⁸ Nach der neuen Rechtslage führt Abs. 6 in diesen Fällen indes schon zu einer strafbaren unerlaubten Einreise nach Abs. 1 Nr. 3, sodass der Tatbestand an sich überflüssig ist. Wer über ein nationales Visum verfügt, welches lediglich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbietet, begeht bei einer selbstständigen Tätigkeit eine Ordnungswidrigkeit nach § 98 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG beziehungsweise bei einer abhängigen Beschäftigung eine Ordnungswidrigkeit nach § 404 Abs. 2 Nr. 4 SGB III.

Der Verstoß gegen ein Einreise- oder Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 1 AufenthG ist strafbar nach § 95 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG. Dieser Straftatbestand betrifft Ausländerinnen und Ausländer, die ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden sind und das Bundesgebiet verlassen haben. Wer entgegen einer Ausweisung im Inland bleibt, macht sich wegen unerlaubten Aufenthalts nach Abs. 1 Nr. 2 strafbar. Die Strafbarkeit entfällt bei einer Betretens-erlaubnis nach § 11 Abs. 2 AufenthG.

§ 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG erfasst als Vorfeldtatbestand die Erschleichung eines Aufenthaltstitels durch falsche oder unvollständige Angaben. Im Unterschied zu Abs. 1 Nr. 5 geht

es um alle Angaben, die zur Erlangung eines bestimmten Aufenthaltstitels erforderlich sind. Einschlägig ist beispielsweise das Verschweigen der geplanten Aufnahme einer Beschäftigung. Von praktischer Bedeutung sind weiterhin die „*Entsendefälle*“, in denen ausländische Firmen mit deutschen Unternehmen Werkverträge abschließen, sodass ausländische Arbeitskräfte bei den deutschen Firmen eingesetzt werden können, ohne dass im Inland Sozialversicherungsbeiträge anfallen.¹²⁹ Ein derartiger Entsendetatbestand liegt jedoch nicht vor, wenn die Werkverträge nur zum Schein mit den ausländischen Unternehmen abgeschlossen werden oder wenn es sich hierbei um „*Briefkastenfirmen*“ handelt und der einzige Zweck darin besteht, ausländische Arbeitskräfte für eine abhängige Beschäftigung in Deutschland zu gewinnen und die deutsche Sozialversicherungspflicht zu umgehen.

§ 95 Abs. 3 AufenthG ordnet die Versuchsstrafbarkeit für die unerlaubte Einreise nach Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 1a an.

06.3 Die „Kronzeugenregelung“ nach § 154c StPO

Nach § 154c Abs. 2 StPO kann die Staatsanwaltschaft von der Verfolgung eines Vergehens – hier insbesondere der oben genannten Verstöße gegen § 95 AufenthG – absehen, wenn das Opfer einer Nötigung oder Erpressung diese Tat anzeigt und dadurch eigenes Fehlverhalten aufdeckt. Die Formulierung ist zumindest unglücklich, denn nach dem Gesetzeszweck sollten auch und gerade die Opfer von Menschenhandel zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden ermutigt werden.¹³⁰ Diese „*kleine Kronzeugenregelung*“ beschränkt sich aber nicht auf Taten nach §§ 232 Abs. 4 Nr. 1, 233 Abs. 3, 233a Abs. 2 Nr. 3 StGB. Das Absehen von der Strafverfolgung ist nicht obligatorisch, sondern steht im Ermessen der Staatsanwaltschaft („*kann*“). Das Gericht hat keine vergleichbare Einstellungsmöglichkeit.

§ 154c Abs. 2 StPO reflektiert die Bedeutung der Betroffenen von Menschenhandel für die Strafverfolgung der Täterinnen/Täter [siehe Kapitel 7.1]. Gleichwohl ist das Angebot von Straffreiheit als Gegenleistung für Kooperation für die Betroffenen kaum kalkulierbar, denn ihre Aussage bleibt für sie riskant. Wenn sie sich gegenüber den Behörden als Menschen-

126] BGHSt 50, S. 105.

127] S. Gericke (Fn. 119), § 95 AufenthG Rn. 43.

128] BT-Drucks. 16/5065, S. 199.

129] Vgl. dazu BGHSt 51, S. 124 ff.; BGH, NJW 2008, S. 595 ff.

130] Meyer-Goßner 2009: § 154c Rn. 2.

handelsopfer offenbaren, initiieren sie dadurch zwangsläufig Ermittlungen wegen des Verdachts auf unangemeldete Beschäftigung oder illegalen Aufenthalt. Der Ausgang eines Strafverfahrens wegen Menschenhandels ist aber unwägbar. Wenn vor Gericht – aus welchen Gründen auch immer – der Nachweis des Menschenhandels misslingt, mutieren die Betroffenen vom – vermeintlichen – Menschenhandelsopfer zur Täterin/zum Täter ausländerrechtlicher Delikte. Diese „Vexierlogik“¹³¹ des Menschenhandelskonzepts, die durch die „Kann“-Regelung in § 154c Abs. 2 StPO nur noch deutlicher hervortritt, ist ein wesentlicher Grund dafür, weshalb Menschenhandelsopfer kaum einmal Anzeige erstatten.

07 Die Stellung des Opfers im Strafverfahren

07.1 Das Opfer als Beweismittel

Häufig ist das Opfer die/der wichtigste, wenn nicht sogar einzige/r Zeugin/Zeuge, denn es kann allein Auskunft über seine Zwangslage und die Art und Weise der Ausnutzung durch die Täterin/den Täter geben. Gerade aus diesem Grund soll durch das Absehen von der Verfolgung ausländerrechtlicher Delikte nach § 154c Abs. 2 StPO die Kooperationsbereitschaft der Opfer von Menschenhandel gefördert werden [siehe Kapitel 6.3]. Art. 6 Abs. 3 lit. d EMRK garantiert in dieser Situation den Angeklagten beziehungsweise ihrer Verteidigung ein Recht auf konfrontative Befragung der Belastungszeuginnen und -zeugen.¹³² Richterliche Vernehmungen im Ermittlungsverfahren reichen für eine Verurteilung nur dann aus, wenn die/der Angeklagte oder die Verteidigung ausreichend Gelegenheit hatten, das Opfer zu befragen, und wenn sich in der Hauptverhandlung keine neuen Gesichtspunkte ergeben. Ansonsten – und das ist der Regelfall – muss das Opfer in der Hauptverhandlung vernommen werden.

Eine strafprozessual zulässige Alternative zur Anwesenheit der Opferzeuginnen/Opferzeugen bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafver-

fahrens gibt es nicht. Zwar ermöglicht § 11 Abs. 2 AufenthG die kurzfristige Einreise eines ausgewiesenen und abgeschobenen Ausländers, wenn zwingende Gründe, etwa die Durchführung eines Strafverfahrens, die Anwesenheit erfordern. Ungeachtet der Unwägbarkeiten der Internationalen Rechtshilfe gelingt es in der Praxis nur selten, Zeuginnen beziehungsweise Zeugen aus dem Ausland zur Hauptverhandlung zurückzuholen, und noch weniger ist eine verlässliche Prognose möglich. Früher kam es daher nicht selten vor, dass Strafverfahren wegen Menschenhandels daran scheiterten, dass das Opfer aus einem Nicht-EU-Staat inzwischen abgeschoben worden war.¹³³ Seit der Umsetzung der sogenannten „EU-Opferschutzrichtlinie“ vom 29.04.2004 durch das „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ vom 19.08.2007¹³⁴ ist diese Problematik gelöst. § 25 Abs. 4a AufenthG enthält einen vorübergehenden Aufenthaltstitel für die Dauer des Strafverfahrens, wenn die Ausländerin/der Ausländer den Strafverfolgungsbehörden als Zeugin/Zeuge zur Verfügung steht. Hierfür ist die Einschätzung der Strafverfolgungsbehörden maßgeblich. § 50 Abs. 2a AufenthG schreibt die Gewährung einer Frist von einem Monat für die Ausreise vor, damit die Betroffenen darüber entscheiden können, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren wollen. Einen humanitären Aufenthaltstitel wie etwa das T-Visum in Italien sucht man im deutschen Recht bislang vergebens.¹³⁵

07.2 Möglichkeiten des strafprozessualen Zeugenschutzes

Die Strafprozessordnung stellt eine Reihe von Möglichkeiten zum Schutz von Opfern als Zeuginnen/Zeugen zur Verfügung.

133] Dass das auch schon nach der alten Rechtslage unzulässig war, vgl. Renzikowski 1999b: 56 ff., steht auf einem anderen Blatt.

134] BGBl. I, S. 1970.

135] Gemäß Art. 18 des Decreto legislativo n. 286/98 v. 25.07.1998 (Gazzetta Ufficiale n. 191 v. 18.08.1998 – Supplemento Ordinario n. 139) können Opfer von Frauenhandel einen vorläufigen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen erhalten, der nicht zwingend an ein Strafverfahren gegen die Täter/innen geknüpft ist. Voraussetzung ist, dass die Polizei den Opferstatus festgestellt hat. Nach der Teilnahme an einem Integrationsprogramm, die von den Fachberatungsstellen organisiert wird, kann sogar ein unbefristeter Aufenthaltstitel erlangt werden. In der Praxis wird diese Vorschrift uneinheitlich umgesetzt. Interessant ist aber, dass bislang nicht von Missbrauchsfällen berichtet wird. Näher dazu Pearson 2002; Petrini 2002:190 ff.

131] Cyrus/Vogel/DeBoer 2010: 56, siehe L1 WP1.

132] Nach der ständigen Rspr. des EGMR darf eine Verurteilung nicht auf die Angaben eines Zeugen vom Hörensagen gestützt werden, vgl. statt vieler EGMR, StV 1997, S. 617 ff. (van Mechelen gegen Niederlande) m. Anm. Wattenberg/Violet; EGMR, EuGRZ 2002, S. 37 ff. (P.S. gegen Deutschland); näher dazu Renzikowski 2009:529 ff.

Opfer von Menschenhandel können nach § 68b S. 2 Nr. 2 StPO für die polizeiliche (vergleiche § 163 Abs. 3 StPO), staatsanwaltschaftliche oder richterliche Zeugenvernehmung einen anwaltlichen Zeugenbeistand verlangen, wenn ihren schutzwürdigen Interessen nicht auf andere Weise Rechnung getragen werden kann.

Um Gefährdungen des Opfers oder anderer Personen zu begegnen, kann nach § 68 Abs. 2 StPO der Wohnort geheim gehalten werden. Wenn das nicht ausreicht, kommt als weitergehender Schutz vor Gefahren für Leben, Leib und Freiheit nach § 68 Abs. 3 StPO die Verheimlichung der Identität der Zeugin/des Zeugen in Betracht.

Der Reduktion der Belastungen einer Hauptverhandlung, insbesondere durch die unerwünschte Konfrontation mit der/dem Angeklagten, dienen etwa der Ausschluss der/des Angeklagten von der Vernehmung nach § 247 S. 2 StPO bei dringender Gefahr eines schwerwiegenden Nachteils für die Gesundheit der Zeugin/des Zeugen¹³⁶ oder der Ausschluss der Öffentlichkeit nach § 171b GVG zum Schutz der Privatsphäre.

Zeugenvernehmungen durch die Ermittlungsrichterin beziehungsweise den Ermittlungsrichter können nach § 168e StPO getrennt von den anderen Anwesenheitsberechtigten, insbesondere der Verteidigung und der/dem Beschuldigten durchgeführt werden, wenn die dringende Gefahr eines schwerwiegenden Nachteils für das Wohl der Zeugin/des Zeugen besteht. Dabei wird die Vernehmung den ausgeschlossenen Verfahrensbeteiligten mittels einer Video-Simultanübertragung zugänglich gemacht, damit sie Fragen stellen können. Diese Vorgehensweise ist mit dem Konfrontationsrecht aus Art. 6 Abs. 3 lit. d EMRK vereinbar.¹³⁷

In der Hauptverhandlung ermöglicht § 247a StPO eine audiovisuelle Zeugenvernehmung mittels einer Bild-Ton-Direktübertragung, wenn bei einer unmittelbaren Konfrontation mit den anderen Verfahrensbeteiligten die dringende Gefahr eines schwerwiegenden Nachteils für das Wohl der Zeugin oder des Zeugen besteht.

§ 255a Abs. 2 S. 1 StPO gestattet unter Durchbrechung des Unmittelbarkeitsgrundsatzes (§ 250 StPO) die Vernehmung des Opfers von Men-

schendenhandel durch die Vorführung der Bild-Ton-Aufzeichnung einer richterlichen Vernehmung im Ermittlungsverfahren zu ersetzen, wenn es unter 16 Jahren alt ist. Dadurch sollen diese Zeugen/innen vor den erheblichen psychischen Belastungen einer erneuten Vernehmung, etwa durch die Konfrontation mit den Angeklagten, bewahrt werden.¹³⁸ Voraussetzung ist, dass die/der Beschuldigte und ihre/seine Verteidigung – nach vollständiger Akteneinsicht¹³⁹ – die – nicht nur theoretische – Gelegenheit hatten, an der Vernehmung mitzuwirken.¹⁴⁰ Eine ergänzende Vernehmung der Zeugin/des Zeugen in der Hauptverhandlung ist nicht ausgeschlossen, wenn es die Aufklärungspflicht gebietet (siehe § 255a Abs. 2 S. 2 StPO). Videoaufzeichnungen von anderen Vernehmungen fallen dagegen nicht unter § 255a Abs. 2 StPO und dürfen nur als Augenscheinsobjekt oder zum Zweck des Vorhalts vorgeführt werden.

Bei besonderer Gefährdung können Opfer von Menschenhandel, deren Aussage für die Strafverfolgung wichtig ist, nach § 1 Abs. 1 ZSHG in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden.¹⁴¹ Abgesehen von den hohen Hürden, die das ZSHG errichtet, geht dieser Zeugenschutz regelmäßig an den Bedürfnissen der Betroffenen vorbei. Traumatisierte Opfer benötigen eine intensive psychosoziale Betreuung, die mit einer möglichst umfassenden Abschottung unvereinbar ist.¹⁴² In der Praxis wird daher nur ein sehr geringer Prozentsatz in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen.¹⁴³

07.3 Besondere Verfahrensrechte des Opfers als Verletzte/r

§ 395 Abs. 1 Nr. 4 StPO eröffnet Menschenhandelsopfern die Möglichkeit, sich der öffentlichen

136] Z. B. bei einem Nervenzusammenbruch, vgl. Meyer-Goßner 2009: § 247 Rn. 12.

137] Vgl. EGMR v. 2. 7. 2002 – 34209/96 (S.N. gegen Schweden), §§ 47 ff.; EGMR v. 27. 1. 2009 – 23220/04 (A.L. gegen Finnland), §§ 39 ff.; Siehe auch Schleiminger 2001:318 f.

138] Siehe BT-Drucks. 13/4983, S. 4, 8.

139] Abw. BGH, StV 2003, S. 650 ff. m. zutr. Kritik von Schlothauer. Die Notwendigkeit vorheriger Akteneinsicht folgt jedoch aus dem Anspruch auf ein faires Verfahren aus Art. 6 EMRK, namentlich dem Recht auf effektive Verteidigung nach Abs. 3 lit. c.

140] Vgl. auch BGH, NStZ 2001, S. 212.

141] Näher dazu Soiné/Engelke 2002: 470 ff.

142] Vgl. Niesner/Jones-Pauly 2001: 225 ff.; im Bereich des Frauenhandels wird daher schon seit Langem die Entwicklung spezifischer Schutzprogramme für die Opfer gefordert, siehe Niesner/Anonuevo/Aparicio/Sonsiengchai-Fenzl 1997: 279.

143] Im Jahr 2004 waren es beispielsweise 18 ausländische Opfer. Das entspricht einem Anteil von 2,1 % der ausländischen Opfer, siehe BKA, Lagebild Menschenhandel, 2004, S. 17. In späteren Jahren finden sich keine entsprechenden Angaben mehr.

Klage als Nebenkläger anzuschließen. Ein Anspruch auf Beiordnung eines Opferanwalts besteht nur unter den Voraussetzungen des § 397a StPO. Nach Abs. 1 Nr. 1 ist ein Opferanwalt beizuordnen, wenn die fragliche Tat ein Verbrechen nach §§ 232 und 233 StGB ist, das heißt – nur – in den besonderen Fällen des Menschenhandels nach § 233 Abs. 3 StGB i.V.m. § 232 Abs. 3 und 4 StGB.¹⁴⁴ In den übrigen Fällen (vergleiche Abs. 1 Nr. 4) wird bei ausländischen Opfern in der Regel davon auszugehen sein, dass sie ihre Interessen mangels Kenntnis der deutschen Rechtslage nicht selbst hinreichend wahrnehmen können.

Nach § 187 Abs. 2 GVG haben nebenklageberechtigte Personen, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, einen Anspruch auf unentgeltliche Beiordnung einer Dolmetscherin beziehungsweise eines Dolmetschers, soweit es erforderlich ist, dass sie ihre strafprozessualen Rechte wahren. Dabei kommt es nicht darauf an, ob sich die betroffene Person tatsächlich dem Verfahren als Nebenklägerin anschließt.¹⁴⁵

Schließlich sind Opfer nach § 406 h StPO auf ihre Befugnisse etwa zum Anschluss als Nebenkläger oder zur Geltendmachung von Ansprüchen nach dem OEG zu informieren. Nach Nr. 5 sind sie ebenfalls auf Opferhilfeeinrichtungen hinzuweisen, damit sie unter anderem durch Beratung oder psychische Prozessbegleitung unterstützt werden können.

07.4 Schadensersatz

Opfer von Menschenhandel sind Verletzte nach § 73 Abs. 1 S. 2 StGB.¹⁴⁶ Diese Regelung verbietet die Einziehung des Vermögens, soweit das Opfer Schadensersatzansprüche geltend machen kann.¹⁴⁷ Schmerzensgeldforderungen gehören nicht dazu, weil sich die Ansprüche auf eine Rückerstattung des aus der Tat Erlangten richten.¹⁴⁸ Im Bereich der Arbeitsausbeutung geht es also vor allem um Ansprüche auf Bezahlung des angemessenen Arbeitslohns. Zur Sicherung dieser Ansprüche kann nach § 111i StPO das Vermögen der Täterin oder des Täters beschlagnahmt werden. Falls das Opfer innerhalb von drei Jahren (§ 111i Abs.

3 StPO)¹⁴⁹ keinen Schadensersatz geltend macht, etwa weil es in sein Heimatland zurückgekehrt oder abgeschoben worden ist, kann der Fiskus auf das Vermögen zurückgreifen.¹⁵⁰

08 Reformbedarf

Die vorstehende Bestandsaufnahme der strafrechtlichen Verarbeitung der Arbeitsausbeutung zeichnet ein ebenso komplexes wie verwirrendes Bild. Wenn die Rechtsbegriffe zum Teil unklar, zum Teil hoch komplex sind und die Anwendungsbereiche der verschiedenen Strafvorschriften sich überschneiden, so darf es nicht verwundern, dass auch die Rechtspraxis gelegentlich den Überblick verliert. Ein Grund für die verworrene Gesetzeslage liegt darin, dass es bislang keine juristischen und auch keine politischen Konzeptionen gibt, die die Problematik der Arbeitsausbeutung systematisch erschließen [siehe Kapitel 8.1]. Weiterer Diskussionsbedarf ergibt sich aus der Veränderung der völker- und europarechtlichen Vorgaben. So werden die Europaratskonvention Nr. 197 und die neue EU-„Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern“ Änderungen im Straf- und Strafverfahrensrecht zur Folge haben [siehe Kapitel 8.2].

08.1 Ansätze zu einem systematischen Konzept der Arbeitsausbeutung

08.1.1 Ungereimtheiten

Die geltende Rechtslage ist nicht ohne Wertungswidersprüche. Das beginnt schon bei den §§ 15a Abs. 1 AÜG, 10 Abs. 1 SchwarzArbG. Beide Strafvorschriften werden mit dem Schutz deutscher Arbeitnehmer/innen vor ausländischer Billigkonkurrenz begründet [siehe Kapitel 2.1]. Eine derartige Begründung reicht jedoch nicht aus. Arbeitsausbeutung ist zunächst kein Problem ausschließlich – oder auch nur vorrangig – der illegalen – Migration. Insofern beschränkt sich § 233 StGB zu Recht nicht auf

144] Z. B. bei Taten gegen Kinder oder im Rahmen der Organisierten Kriminalität oder bei Anwendung von Nötigungsmitteln.

145] Vgl. Meyer-Goßner 2009: § 187 GVG Rn. 2.

146] Siehe BGH, NStZ 2003, S. 533.

147] Siehe BGH; NStZ 2006, S. 621.

148] Vgl. OLG Zweibrücken, StV 2003, S. 160 (162).

149] Das entspricht der regelmäßigen Verjährungsfrist von drei Jahren nach § 195 BGB. Bei Schadensersatzansprüchen wegen Verletzung des Lebens, des Körpers, der Gesundheit und der Freiheit gilt nach § 199 Abs. 2 BGB jedoch eine dreißigjährige Verjährungsfrist. Diese Diskrepanz begünstigt allein die Staatskasse!

150] Krit. zur praktischen Wirksamkeit Böhne/Boxleitner 2007: 552 ff.

grenzüberschreitende Sachverhalte. Die §§ 15a AÜG und 10 SchwarzArbG sehen aber nur „*illegale*“ ausländische Arbeitskräfte als Opfer an und verfolgen somit keinen legitimen Schutzzweck. Denn in einer freiheitlichen Rechtsordnung ist Konkurrentenschutz per se grundsätzlich kein mögliches, rechtlich zu schützendes Interesse. Anders ausgedrückt: Es kann kein subjektives Recht begründet werden, dass die eigene wirtschaftliche Betätigung nicht durch andere günstigere Angebote beeinträchtigt wird. Dahinter verbirgt sich jedoch eine andere Überlegung, die in der einschlägigen Literatur nur angedeutet, aber nicht näher ausgearbeitet wird. Ein funktionierender Arbeitsmarkt ist dann ein schutzwürdiges Gut, wenn auf diese Weise bestimmte Mindeststandards durchgesetzt werden sollen. Es leuchtet ein, dass diese Mindeststandards auch und gerade gegenüber Konkurrenten verteidigt werden müssen, die sich dadurch einen Wettbewerbsvorteil versprechen, dass sie diese Standards unterbieten. Unter dieser Prämisse leuchtet die Beschränkung der Strafbarkeit der Beschäftigung zu unangemessenen Arbeitsbedingungen auf ausländische Arbeitskräfte nicht ein. Zwar macht das Fehlen einer Aufenthalts- oder einer Arbeitserlaubnis sie verwundbar für Arbeitsausbeutung. Diese Verwundbarkeit besteht aber bei jeder Person unabhängig von ihrer Nationalität, die sich in einer Zwangslage oder einer anderen der in § 291 StGB genannten Situation befindet. Mit anderen Worten: Der „*soziale Schutz der Leiharbeitnehmer*“ vor Ausbeutung¹⁵¹ betrifft eben nicht nur ausländische Arbeitskräfte. Die entscheidende Frage ist daher, welche Mindeststandards in einer sozialen Marktwirtschaft legitimerweise vorgeschrieben werden können. Es geht damit auch um die Frage, wie weit der immerhin durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Privatautonomie aus übergeordneten Erwägungen Grenzen gezogen werden dürfen – was verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich ist.

Ein zweiter Kritikpunkt ergibt sich aus den Formulierungen der einschlägigen Tatbestände. § 233 StGB rekurriert auf die wortgleich in den §§ 15a Abs. 1 AÜG, 10 Abs. 1 SchwarzArbG enthaltenen „*Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer*

stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben“. Auch die Gesetzesbegründung verweist ausdrücklich auf diese Parallele. Im selben Atemzug wird behauptet, die Beschäftigung zu unangemessenen Arbeitsbedingungen sei ein Unterfall eines „*sklavereiähnlichen Verhältnisses*“.¹⁵² Das aber ist ungereimt. Denn die Strafbarkeit nach den §§ 15a Abs. 1 AÜG, 10 Abs. 1 SchwarzArbG bewegt sich ebenso wenig in der Nähe von Sklaverei und Zwangsarbeit, wie eine Schlechtbezahlung für sich allein genommen schon für Menschenhandel ausreichen kann. Dagegen spricht bereits der eklatante Strafrahmenunterschied. Es ist zumindest kein Beispiel für eine gelungene Gesetzesformulierung, wenn unterschiedliche Sachverhalte mit identischen sprachlichen Ausdrücken bezeichnet werden.

Vergleichbare Kritik betrifft die Abgrenzung zwischen Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft und Lohnwucher nach § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB. Hier knüpfen beide Straftatbestände an eine Zwangslage an, die jeweils identisch als persönliche Bedrängnis ausgelegt wird. Auch das Ausbeutungsverhältnis wird weitgehend übereinstimmend interpretiert, weil das Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung im Mittelpunkt steht. Wenn man jedoch künftig auch die Ausnutzung zu rechtswidrigen Taten unter Strafe stellt, tritt das Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung zwangsläufig in den Hintergrund. Bei Menschenhandel geht es vorrangig um die Beeinträchtigung der Freiheit durch „*sklavereiähnliche Praktiken*“. Ein bloßes Vermögensdelikt, als das § 291 StGB zumeist verstanden wird, rechtfertigt keinen derartigen Strafrahmensprung.

Insgesamt zeigt die Analyse der einschlägigen Straftatbestände, dass Arbeitsausbeutung viele Facetten hat, die sich häufig überschneiden: zum einen die schlechte Relation zwischen Arbeitsleistung und Lohn, zum anderen die Ausnutzung von Schwächesituationen bis hin zu nackter Gewalt.

08.1.2 Die Pyramide der Arbeitsausbeutung

Man kann die Spannweite der Arbeitsausbeutung mit dem Bild einer Pyramide beschreiben [siehe Abb. 1, S. 296].¹⁵³ Den Sockel bilden die

151] BT-Drucks. 6/2303, S. 9 f.

152] BT-Drucks. 15/3045, S. 9.

153] Siehe L1 WP1, ferner Cyrus/Vogel/DeBoer 2010: 109f.

Fälle einvernehmlicher Beschäftigung, die in verschiedenen Aspekten ungünstigere Bedingungen bietet, aber noch nicht strafrechtlich relevant sein muss. Hierfür stehen etwa die §§ 15a Abs. 1 AÜG, 10 Abs. 1 SchwarzArbG, die sich nur auf ausländische Arbeitskräfte ohne Aufenthaltstitel beziehungsweise Arbeiterlaubnis beziehen. Die von diesen Tatbeständen vorausgesetzten ungünstigen Arbeitsbedingungen sind jedoch auch bei deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern anzutreffen. Die Ausnutzung einer Zwangslage wird hier noch nicht vorausgesetzt. Es kann verschiedene Gründe geben, weshalb sich jemand freiwillig auf ungünstige Arbeitsbedingungen einlässt. Schon allein dadurch verbessert er seine Marktsituation gegenüber denjenigen, die dazu nicht bereit sind. Wenn eine derartige Ausbeutung verdeckt stattfindet, können nicht nur die Auftraggeber, sondern auch die Anbieter von Schwarzarbeit zusätzlich dadurch profitieren, dass Sozialversicherungsabgaben und Steuern hinterzogen werden.

Die mittlere Ebene bilden die Fälle, in denen sich jemand in einer Situation der Verletzlichkeit auf ungünstige Arbeitsbedingungen einlässt. Diese Konstellationen erfasst § 291 StGB als Ausnutzung einer Zwangslage, von Unerfahrenheit, Mangel an Urteilsvermögen oder Willensschwäche.

Die Spitze der Pyramide bilden die Fälle des klassischen Menschenhandels, das heißt offener erzwungener Ausbeutung durch Sklaverei und Zwangsarbeit, die zumeist mit Nötigung oder Freiheitsberaubung einhergehen.¹⁵⁴ Diese Konstellationen werden von §§ 233, 233a StGB erfasst, wobei sich diese Tatbestände jedoch nicht darauf beschränken, sondern auch auf die mittlere Ebene ausstrahlen. Im Übrigen lassen sich auch die Spitze und die mittlere Ebene nicht trennscharf unterscheiden, sondern der Übergang von subtilem Druck über Drohungen bis hin zu nackter Gewalt ist ebenfalls fließend.¹⁵⁵

154) gl. auch Art. 2 Abs. 1 der ILO-Konvention Nr. 29 („Forced Labour Convention“) vom 28. Juni 1930: „... the term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.“ Die Konvention Nr. 29 wurde von der Bundesrepublik am 13.06.1956 ratifiziert (BGBl. II, S. 640).

155) Darauf weist zutreffend Coster van Voorhout 2007: 44ff. hin. Vergleichbar ist die Diskussion zwischen einem „wrongful use“- und einem „disparity of value“-Ansatz in der angloamerikanischen Literatur, siehe dazu nur Munro 2009: 381 ff.

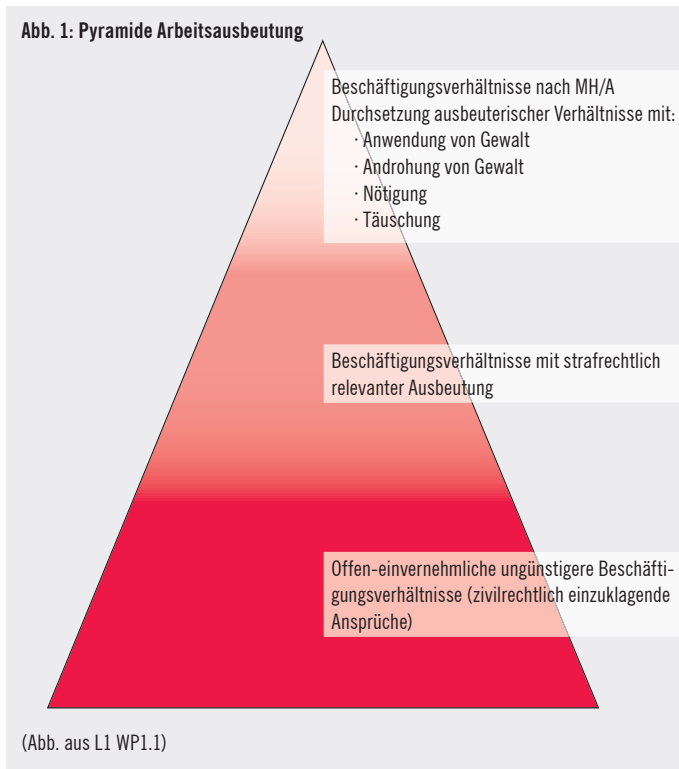
Arbeitsausbeutung ist also ein kontinuierliches Phänomen, für das weniger ein wachsendes Missverhältnis zwischen Arbeitsleistung und Entgelt typisch ist, sondern die Zunahme des auf die Betroffenen ausgeübten Drucks – mit dem sich dann etwa im Fall der Sklaverei auch die denkbar schlechtesten Arbeitsbedingungen durchsetzen lassen. In der internationalen Diskussion werden insoweit die Begriffe „decent work“ und „forced labour“ verwendet. „Decent work“ bezeichnet objektive Maßstäbe der Angemessenheit eines Arbeitsverhältnisses, auf die sich eine Gesellschaft geeinigt hat und die vom Willen der Parteien eines Arbeitsvertrages – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – absehen. Einen schönen sprachlichen Ausdruck hat diese Vorstellung in Art. 15 der Afrikanischen Charta der Rechte der Menschen und Völker¹⁵⁶ gefunden: „Every individual shall have the right to work under equitable and satisfactory conditions, and shall receive equal pay for equal work.“¹⁵⁷ Arbeitsausbeutung beginnt, wenn die objektiven Mindestkriterien von „decent work“ unterschritten werden, und endet in „forced labour“, welche ihrerseits wiederum eine Spannweite umfasst: über subtilen Druck, in dem eine Notlage oder persönliche Bedrängnis ausgenutzt werden, Arbeitsverhältnisse, die von den Arbeitnehmenden nicht frei beendet werden können (zum Beispiel Schuldknechtschaft) bis hin zu nackter Gewalt.¹⁵⁸ Zwangsarbeit kann indes noch nicht mit niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen gleichgesetzt werden. Außerdem kommt es durchaus vor, dass ein Arbeitsverhältnis zunächst freiwillig eingegangen wird und erst im Laufe der Zeit zu Ausbeutung mutiert.

Das Bild der Pyramide illustriert, dass die Fälle des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft nur einen kleinen Anteil ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse ausmachen. Deutlich wird weiter, dass Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft keine exklusive Form der Arbeitsausbeutung darstellt, sondern dass die Anwendung verbotener Mittel zur Durchsetzung ungünstiger Beschäftigungsverhältnisse graduell und kumulativ erfolgen kann. Wer sich auf den klassischen Menschenhandel beschränkt, verfehlt nicht nur die Dynamik der

156) Näher zur sog. „Banjul-Charta“ Flinterman/Ankumah 2004: 171 ff.

157) „Jeder hat ein Recht darauf, unter gerechten und befriedigenden Bedingungen zu arbeiten, und einen Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.“

158) Vgl. auch ILO 2005: 5 ff.



Arbeitsausbeutung, sondern vergibt von vornherein die Möglichkeit, angemessene Konzepte zu effektiver Prävention und Intervention zu entwickeln. Neben der Reform des Strafrechts (etwa durch die Einführung eines eigenen Straftatbestands der Arbeitsausbeutung, »siehe Kapitel 8.1.4.2) und des Ausländerrechts ist es daher mindestens ebenso wichtig, ein Konzept der „decent work“ zu entwickeln – denn das wäre die wirksamste Prävention innerhalb der eigenen Gesellschaft.

08.1.3 Ausbeutung bei selbstständiger Beschäftigung

Es liegt eigentlich auf der Hand, dass sich die Ausbeutung der Arbeitskraft nicht auf unselbstständige Beschäftigung beschränkt. Auch ein Handwerker etwa kann aufgrund einer schlechten Auftragslage gezwungen sein, seine Leistungen weit unter ihrem marktüblichen Wert anzubieten.¹⁵⁹ Einschlägig ist insoweit wieder-

um § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB, der nicht zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung differenziert, sondern sämtliche Leistungen im Rahmen von Austauschverhältnissen erfasst.¹⁶⁰

Ebenso klar ist die Beschränkung des Menschenhandels auf unselbstständige Beschäftigung. Von „sklavereiähnlichen Verhältnissen“ oder Zwangsarbeit kann schon begrifflich nur dort gesprochen werden, wo sich das Opfer nicht aus der Abhängigkeit vom Täter lösen kann. Dagegen betrifft die Zwangslage eines Selbstständigen regelmäßig nicht die Abhängigkeit gegenüber einem bestimmten Auftraggeber, sondern die generelle Art und Weise, auf dem Markt aufzutreten und Geschäfte abzuschließen – mit wem auch immer. Folglich setzt die Strafbarkeit wegen Menschenhandels voraus, dass zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung differenziert wird. Hier zeigen sich zwei Probleme: Zum einen wird versucht, über rechtliche Konstruktionen selbstständige Beschäftigung zu generieren, um den arbeitsrechtlichen Bindungen, vor allem tariflichen Bestimmungen, zu entgehen [»siehe L1 Verfahrensübersicht]. Zum anderen bietet diese Konstruktion zusätzliche Vermögensvorteile, nämlich durch die Ersparnis von Sozialversicherungsbeiträgen [»siehe L1 Verfahrensübersicht, F. 2.8].¹⁶¹

Für die Abgrenzung zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit hat die Rechtsprechung zur „Scheinselbstständigkeit“ die maßgeblichen Kriterien herausgearbeitet. Danach war Arbeitnehmer, wer weisungsgebunden fremdbestimmte Arbeit in persönlicher Abhängigkeit leisten muss. Maßgeblich sind die tatsächlichen Gegebenheiten, nicht die rechtliche Vertragsgestaltung.¹⁶² Diese Kriterien finden sich nunmehr auch in § 7 Abs. 1 SGB IV. Demzufolge kommt es darauf an, ob und inwieweit die Tätigkeit nach den Weisungen eines Auftraggebers ausgeführt wird und ob die ausführende Person in die Organisation des Auftraggebers

159] Vgl. insoweit auch EGMR, Urteil vom 23.11.1983 – 8919/90 (Van der Musselle gegen Belgien), Serie A/70. Dort ging es um die gesetzliche Verpflichtung eines Anwalts während seiner Ausbildung zur kostenlosen Übernahme von Pflichtverteidigermandaten. Der EGMR verneinte nicht etwa den Anwendungsbereich von Art. 4 EMRK wegen der Selbstständigkeit des Beschwerdeführers (s. §§ 32, 33), sondern wies die Beschwerde aus anderen Gründen (§§ 39–41) ab.

160] Vgl. Stree/Heine (Fn. 30), § 291 Rn. 7; Pananis (Fn. 29), § 291 Rn. 10.

161] Diese Problematik ist seit jeher aus dem Rotlichtmilieu bekannt, um die Strafbarkeit nach §§ 180a Abs. 1, 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB zu vermeiden. Daher werden in einem Bordell tätige Prostituierte regelmäßig als Selbstständige ausgegeben und der Eindruck erweckt, die Leistungen des Bordellbetreibers beschränkten sich lediglich auf die gewerbliche Zimmervermietung.

162] Vgl. BAGE 93, S. 112 ff. m. Anm. Reiserer 2000: 1472 f.; BAGE 93, S. 132 ff. m. Anm. Bolle 2000: 1837 f.; BSG, BB 1999, S. 1662 f. m. Anm. Ory; BGH, wistra 2010, S. 29 f.

eingegliedert ist. Wichtigster Anhaltspunkt hierfür ist die Arbeitszeitgestaltung (vgl. auch § 84 Abs. 1 HGB). Ferner spielt eine Rolle, inwieweit die vereinbarte Leistung auch durch Dritte erbracht werden kann.¹⁶³

08.1.4 Einige Folgerungen

08.1.4.1 Ansätze zu einem Konzept von „decent work“

„Decent work“ bezeichnet die Möglichkeit, eine Arbeit zu Bedingungen der Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und unter Wahrung der Menschenwürde zu bekommen. Die EU-Kommission versteht darunter unter anderem ein faires Einkommen, Sicherheit am Arbeitsplatz, sozialer Schutz für Familien, Chancen persönlicher Entwicklung und sozialer Integration. Freilich fehlt bislang ein allgemein konsentierter Katalog von Kriterien, die „decent work“ kennzeichnen, nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene.¹⁶⁴ Das ändert nichts an seiner Notwendigkeit. Ansätze hierzu sind im deutschen Arbeitsrecht bereits seit Langem vorhanden. So sind etwa die Regelungen zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, zum Mutterschutz, zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, zur Sozialversicherung, zu Urlaub und Kündigungsschutz keineswegs – nur – Resultate des freien Spiels der Kräfte am Arbeitsmarkt, sondern der Gesetzgeber hat durch die Festsetzung von Mindeststandards die Vertragsfreiheit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingeschränkt.

Die verfassungsmäßige Grundlage stellt das in Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip. Demnach strebt der Staat soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit an, um allen die Teilnahme an den gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen zu ermöglichen. Daraus folgt die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Rechtsordnung nach sozialen Gesichtspunkten zu gestalten. Infolgedessen hat sich in der Bundesrepublik das Wirtschaftssystem der „Sozialen Marktwirtschaft“ (vergleiche auch Kap. 1 Art. 1 Abs. 3 des Einigungsvertrages) herausgebildet, in der der Staat der Wirtschaft einen Ordnungsrahmen vorgibt, der für einen sozialen Ausgleich sorgen soll und so das

freie Spiel der Kräfte am Markt beschränkt.¹⁶⁵ Dabei rechtfertigt das Sozialstaatsprinzip grundsätzlich auch Eingriffe in die Vertragsfreiheit¹⁶⁶ und in die durch Art. 9 GG garantierte Tarifautonomie.¹⁶⁷

Eine auch heute noch instruktive rechtsphilosophische Grundlegung der Sozialstaatlichkeit findet sich bei Fichte. Ihm zufolge besteht der Zweck des Staates maßgeblich in der Erhaltung der bürgerlichen Existenz. Im Staatsvertrag, der die Verfassung des Gemeinwesens konstituiert¹⁶⁸, versprechen sich die Bürger nicht nur die gegenseitige Achtung ihrer Rechtssphären¹⁶⁹, sondern auch wechselseitigen Schutz.¹⁷⁰ Primär zuständig für diesen Schutz ist der Staat, aber alle Bürgerinnen und Bürger müssen zur Erfüllung dieser Aufgabe beitragen.¹⁷¹ Die Gemeinschaft kann von jedem erwarten, dass er durch Arbeit für sich selbst sorgt. Zugleich aber muss sie diese Möglichkeit sicherstellen: *„Es ist Grundsatz jeder vernünftigen Staatsverfassung: Jedermann soll von seiner Arbeit leben können.“* Daher haben sich alle Mitglieder der Gemeinschaft im Bürgervertrag wechselseitig versprochen, *„daß ihre Arbeit wirklich das Mittel zur Erreichung dieses Zweckes sein soll: und der Staat muß dafür Anstalten treffen.“*¹⁷² Die Erhaltung des Einzelnen ist also eine Aufgabe der Gemeinschaft, aber die staatliche Hilfe ist subsidiär: *„Keiner hat eher rechtlichen Anspruch auf die Hilfe des Staats, bis er nachgewiesen, daß er in seiner Sphäre alles mögliche getan, um sich zu erhalten, und daß es ihm dennoch nicht möglich gewesen.“*¹⁷³ Wenn diese Bedingung nicht mehr gewährleistet werden kann, entfällt die Bindung an den Bürgervertrag: *„Der Vertrag ist also in Absicht auf [den anderen] völlig aufgehoben, und er ist von diesem Augenblick an nicht mehr rechtlich verbunden, irgendeines Menschen Eigentum anzuerkennen.“*¹⁷⁴

Heute finden sich diese Grundgedanken in § 10 Abs. 1 SGB II: *„Dem erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen ist jede Arbeit zumutbar“*, es sei

163] Eingehend Reiserer/Freckmann 2003: 180 ff.; Grobys 2005: 81 ff.; Schlaeger 2008: 73 ff.

164] Vgl. Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the world vom 02.07.2008, Com (2008) 412 final, SEC (2008) 2184, 2008; siehe ferner Anker/Chernyshev/Egger/Mehrman/Ritter 2002.

165] Siehe BGH; NSTz 2006, S. 621 dazu näher Butterwegge 2005; Kaufmann 2005.

166] Vgl. BVerfGE 8, S. 274 (329); siehe ferner Bieback 2000: 209 f.

167] Vgl. BVerfGE, NJW 1999, S. 3033 (3034); siehe dazu auch Bieback 2000: 210 f., 213 f.

168] Fichte 1979: 150.

169] Fichte 1979: 190 ff.

170] Fichte 1979: 191 ff. – und zwar im Hinblick auf die „absolute Unverletzlichkeit des Leibes“ (S. 240), m.a.W. des Existenzminimums.

171] Fichte 1979: 198 ff.

172] Fichte 1979: 206 f.; näher zu Fichtes Konzept des Sozialstaats Frischmann 2006: 45 ff.

173] Fichte 1979: 208.

174] Fichte 1979: 207.

denn, dass er nicht dazu in der Lage ist (Nr. 1) oder dass der Ausübung „*ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht*“ (Nr. 5). Unbeachtlich sind nach Abs. 2 das Fehlen einer entsprechenden Ausbildung sowie Lohneinbußen und schlechtere Arbeitsbedingungen im Verhältnis zu früheren Beschäftigungen. Als „*sonstige Gründe der Unzumutbarkeit*“ gelten etwa Lohnwucher, Missachtung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzrechts, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz oder die Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns nach § 1 Abs. 3a AEntG.¹⁷⁵

Ein Konzept von „*decent work*“ muss sich schließlich mit der Problematik von Mindestlöhnen auseinandersetzen. Diese Diskussion kann an dieser Stelle nicht einmal in Grundzügen ausgeführt werden. Aufgrund der Rechtsprechung zum Lohnwucher¹⁷⁶ und zu § 266a StGB gelten faktisch schon jetzt Mindestlöhne unabhängig von §§ 5 TVG, 1 Abs. 3a AEntG; 1 Abs. 2, 4 Abs. 4 MiArbG, selbst wenn sie noch nicht für alle Branchen konkret bestimmt worden sind.¹⁷⁷

08.1.4.2 Neustrukturierung der Menschenhandelstatbestände

Von Anfang an wurde den §§ 232, 233 StGB eine Falschetikettierung vorgeworfen, denn sie thematisieren gerade nicht den Menschenhandel im internationalrechtlichen Sinn, sondern die Ausbeutung selbst. § 232 StGB passt daher nicht als – bloßes – Freiheitsdelikt in den 18. Abschnitt, sondern beschreibt eine Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung, die systematisch zu den Sexualdelikten im 13. Abschnitt gehört – wie übrigens die Vorläufernormen §§ 180b, 181 a.F. StGB.¹⁷⁸ Dieser Vorwurf ist nicht nur ein dogmatisches Glasperlenspiel, sondern die verfehlte systematische Einordnung verhindert eine angemessene Erfassung der Aus-

beutung der Arbeitskraft. Ähnlich wie sich die §§ 180a, 181a und 232 StGB überschneiden, ohne dass die mindeste Klarheit über ihr Verhältnis zueinander herrscht, hat die Analyse Ungereimtheiten im Verhältnis zwischen Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft und Lohnwucher aufgedeckt.

Darüber hinaus bereiten die Tatbestandsmerkmale des Menschenhandels, die auf die subjektive Befindlichkeit des Opfers abstellen (Zwangslage, auslandsspezifische Hilflosigkeit) seit jeher Probleme beim Tatnachweis. In der Praxis der Strafverfolgungsbehörden wird der § 233 StGB wegen seiner Komplexität als misslungen beziehungsweise unanwendbar angesehen [siehe L1 WP 2.1]. Es stellt sich daher die Frage, ob und inwieweit strafbare Arbeitsausbeutung bereits mit objektiven Kriterien normiert werden kann, die von der individuellen Befindlichkeit des Opfers absehen.

Vergegenwärtigt man sich die Pyramide der Arbeitsausbeutung, dann kommt ein auf objektive Kriterien beschränkter Straftatbestand – nur – auf der ersten Ebene in Betracht. Eine solche Strafnorm könnte immerhin als Auffangtatbestand fungieren, wenn die subjektiven Merkmale des Lohnwuchers und des Menschenhandels, insbesondere die Ausnutzung einer Zwangslage, nicht nachgewiesen werden können. Der zweiten Ebene der Arbeitsausbeutung sollte durch einen eigenständigen Tatbestand der qualifizierten Arbeitsausbeutung unter Ausnutzung einer Schwächesituation Rechnung getragen werden. Dieser Tatbestand kann dem Lohnwucher nach § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB nachgebildet werden und nimmt im Wesentlichen auch die Beschäftigung zu unangemessenen Arbeitsbedingungen nach § 233 Abs. 1 StGB mit auf. Auf der Spitze der Arbeitsausbeutung geht es um eine weitere Qualifikation, nämlich um die Bestrafung des Einsatzes von Zwangsmitteln. Hier wären dann Zwangsarbeit, Sklaverei und ähnliche Ausbeutungsverhältnisse anzusiedeln. Diese Straftaten können nicht bloß durch objektive Merkmale beschrieben werden, weil das Unrecht durch die Art und Weise der Einwirkung auf das Opfer charakterisiert wird.¹⁷⁹

175) Siehe BGH; NSStZ 2006, S. 621 Rixen in: Eicher/Spellbrink (Fn. 47), § 10 SGB II Rn. 70, 74 f. 84 ff., 90 ff.

176) Die nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 13, zur Verhinderung von Lohndumping gesetzlich festgeschrieben werden soll!

177) Aktuell gelten Mindestlöhne nach dem AEntG im Baugewerbe, im Elektrohandwerk, für Bergbauspezialarbeiten in Steinkohlebergwerken, für Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, im Maler- und Lackierhandwerk, im Dachdeckerhandwerk, in der Gebäudereinigung sowie in der Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst. Die Mindestlohnverordnung für Briefdienstleistungen ist am 30.04.2010 außer Kraft getreten. Das aktuelle Verzeichnis der für allgemein verbindlich erklärten Tarifverträge findet sich unter: www.bmas.de/portal/38140/arbeitsrecht/_/_verzeichnis_allgemeinverbindlicher__tarifvertraege.html

178) Renzikowski (Fn. 3), Vor §§ 232-233b Rn. 13 ff.; Schroeder 2005: 1395.

179) Das ändert nichts daran, dass die Frage, ob und inwieweit das Opfer von Arbeitsausbeutung sich den schlechten Arbeitsbedingungen freiwillig unterworfen hat, durch eine Zuschreibung anhand äußerer Umstände vorgenommen wird, vgl. zum „*dolus ex re*“ Hruschka 1985: 195 ff., aber man kann von den äußeren Umständen (z. B. lange Dauer des Ausbeutungsverhältnisses) nur auf Unfreiwilligkeit schließen, und diese Annahme kann durch andere Umstände widerlegt werden.

Der Menschenhandel im eigentlichen und international- und europarechtlichen Sinn ist schon bislang in § 233a StGB geregelt – nur mit einer „falschen“ Überschrift. Vergleichbare Strafvorschriften enthalten auch die Strafrechtsordnungen unserer Nachbarländer, z. B. Österreich¹⁸⁰, Schweiz¹⁸¹, Belgien¹⁸² oder die Niederlande.¹⁸³ Die Ausbeutung der Sexualität richtet sich je-

weils nach dem Sexualstrafrecht, die Ausbeutung der Arbeitskraft nach den einschlägigen Tatbeständen des Arbeitsstrafrechts. Solche Strafvorschriften, die die Pyramide der Arbeitsausbeutung abbilden, müssten im StGB noch geschaffen werden.

08.2 Reformbedarf aufgrund veränderter europarechtlicher Vorgaben

08.2.1 Die Erweiterung des Begriffs des Menschenhandels

Art. 2 Abs. 3 der geplanten „Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern“ [siehe L1 WP 3.1] erweitert den Begriff der Ausbeutung über die bisherige Beschreibung hinaus auf „Betteltätigkeiten“ und die „Ausnutzung strafbarer Handlungen“. Nach Abschnitt Nr. 5 der Präambel soll diese weite Formulierung die „Ausnutzung einer Person zur Begehung unter anderem von Taschendiebstahl, Ladendiebstahl oder sonstigen ähnlichen Handlungen verstanden werden, die unter Strafe stehen und der Erzielung eines finanziellen Gewinns dienen“. Sowohl die Betteltätigkeiten wie auch die Ausnutzung strafbarer Handlungen gelten nach dem Richtlinienentwurf als Beispiele „erzwungener Dienstleistungen“ (Art. 2 Abs. 3).

Betteln und die Begehung von Straftaten werden somit in einem weiten Sinne als Dienstleistungen angesehen, weil sie einen persönlichen Einsatz verlangen. Diese Sichtweise ist dem deutschen Strafrecht bislang weitgehend fremd. So wird etwa bei § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB die Einbeziehung von rechtswidrigen Dienstleistungen (zum Beispiel Tätigkeit als Drogenkurier) in den Leistungswucher mit der Begründung abgelehnt, die Rechtsordnung könne nicht ohne Selbstwiderspruch derartiges Verhalten bei Strafe verbieten und gleichzeitig den Abschluss solcher Geschäfte zu einem angemessenen Preis sichern.¹⁸⁴ Dieser Einwand lässt sich nur entkräften, wenn man nicht auf den – ausgeschlossenen – Schutz der Erwerbstätigkeit und damit des Vermögens abstellt¹⁸⁵, sondern auf die Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit. Insofern kann Menschenhandel immer nur als ein Freiheitsdelikt – und das

180) § 104a österr. StGB: Menschenhandel.

(1) Wer

1. eine minderjährige Person oder

2. eine volljährige Person unter Einsatz unlauterer Mittel (Abs. 2) gegen die Person mit dem Vorsatz, dass sie sexuell, durch Organentnahme oder in ihrer Arbeitskraft ausgebeutet werde, anwirbt, beherbergt oder sonst aufnimmt, befördert oder einem anderen anbietet oder weitergibt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen.

(2) Unlautere Mittel sind die Täuschung über Tatsachen, die Ausnutzung einer Autoritätsstellung, einer Zwangslage, einer Geisteskrankheit oder eines Zustands, der die Person wehrlos macht, die Einschüchterung und die Gewährung oder Annahme eines Vorteils für die Übergabe der Herrschaft über die Person.

181) Art. 182 schweizer. StGB: Menschenhandel

(1) Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschenhandel treibt zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans, wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt.

182) Art. 433quinquies belg. Strafgesetzbuch (engl. Übersetzung)

(1) The offence of trafficking in human beings is the fact of recruiting, transporting, transferring, accomodating, or taking in a person, passing or transferring the control over him, in order

1. To enable the offences given in ... [einschlägige Sexualdelikte in Chap. VI: "Decay of the Youth and Prostitution"] to be committed against the person.

2. To enable the offence given in ... [organisiertes Betteln] to be committed against this person.

3. To put his person to work or to enable him to be put to work in conditions contrary to human dignity.

4...

5. To have this person commit a felony or misdemeanour against his will.

Die Beschreibung der Ausbeutung der Arbeitskraft als Arbeitsbedingungen „contrary to human dignity“ dürfte jedoch kaum den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes (Art. 103 Abs. 2 GG) entsprechen. Zur Rechtspraxis näher van Voorhout 2007:52 ff.

183) Art. 273f niederländ. Kriminalgesetzbuch (engl. Übersetzung)

(1) Any person who:

1. by force, violence or other act, by the threat of violence or other act, by extortion, fraud, deception or the misuse of authority arising from the actual state of affairs, by the misuse of a vulnerable position or by giving or receiving remuneration or benefits in order to obtain the consent of a person who has control over this other person recruits, transports, moves, accomodates or shelters another person, with the intention of exploiting this other person ...;

6. willfully profits from the exploitation of another person;

(2) Exploitation comprises at least the exploitation of another person in prostitution, other forms of sexual exploitation, forced or compulsory labour or services, slavery, slavery like practices or servitude.

Zur Rechtspraxis näher van Voorhout 2007: 55 ff.

184) So Kindhäuser in: Nomos Kommentar zum StGB, 3. Aufl. 2010, § 291 Rn. 32; ebenso Fischer 2010: § 291 Rn. 19a; demgegenüber für eine Orientierung am – faktischen (?) – Wert der Arbeitsleistung Pananis (Fn. 29), § 291 Rn. 38; Wolff (Fn. 38), § 291 Rn. 37.

185) So aber Wolff (Fn. 38), § 291 Rn. 37.

heißt im Rahmen eines Konzepts von „*forced labour*“ [siehe Kapitel 8.1.2] – verstanden werden. Die Unangemessenheit des Austauschverhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung – die bei verbotenen Handlungen ohnehin nicht konstruiert werden kann – tritt gegenüber der Freiheitsbeeinträchtigung in den Hintergrund beziehungsweise verschwindet ganz.

In diesem Sinne definiert auch Art. 2 Abs. 2 die Opfer von Menschenhandel als besonders schutzbedürftige Personen, die „*keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit [haben], als sich dem Missbrauch zu beugen*“. Die §§ 232, 233 StGB konkretisieren diese besondere Schutzbedürftigkeit durch die Merkmale der Zwangslage und der auslandsspezifischen Hilflosigkeit [siehe Kapitel 5.2.1].

Die „*strafbaren Handlungen*“, zu deren Begehung das Opfer ausgenutzt werden soll, lassen sich bei dieser Betrachtungsweise nicht auf – eher bagatellarische – Eigentums- und Vermögensdelikte beschränken. Immer wenn jemand eine andere Person so unter Druck setzt, dass sie sich der angesonnenen Zumutung nicht weigern kann, liegt ein Eingriff in die Freiheit vor. Das gilt selbst dann, wenn jemand zu einem Mordanschlag angestiftet wird. Auf einem völlig anderen Blatt steht die Frage, ob und inwieweit die betroffene Person für ihre Handlung selbst zur Verantwortung gezogen werden kann [siehe Kapitel 8.2.3].

08.2.2 Die konsequente Bestrafung der Nachfrage

Art. 19 der Europaratskonvention Nr. 197 fordert die Unterzeichnerstaaten dazu auf, die Nachfrage nach den Dienstleistungen von Menschenhandelsopfern zu bestrafen, wenn der Täter weiß, dass es sich um ein solches Opfer handelt. Diese Forderung wird von Art. 15 Abs. 4 der geplanten EU-Richtlinie aufgegriffen. Ihr zufolge soll jeder Mitgliedsstaat „*die Einleitung von Maßnahmen [erwägen], mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die eine Ausbeutung im Sinne des Artikels 2 darstellen, in dem Wissen, dass die betreffende Person Opfer einer Straftat nach Artikel 2 ist, als strafbare Handlung eingestuft wird*“. Ziel ist wie bereits bei der Arbeitgebersanktionenrichtlinie vom 18. 06. 2009 [siehe L1 WP 3.1] eine Kriminalisierung der Nachfrageseite (vgl. Abschnitt 16 der Präambel). Es geht jedoch nicht nur darum, auf diese Weise den Bereich des Menschenhandels gewissermaßen

„*auszutrocknen*“.¹⁸⁶ Vielmehr greifen auch diejenigen unmittelbar selbst in die Rechtssphäre der Menschenhandelsopfer ein, die zwar nicht in die für die Unterdrückung maßgeblichen Strukturen eingebunden sind, aber durch ihre Nachfrage die betreffenden Personen ausbeuten und so ebenfalls ihre Menschenwürde missachten.

In Deutschland ist diese Diskussion nicht neu. Bereits bei der Reform der Menschenhandelsdelikte durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz war die Strafbarkeit der Freier von Zwangsprostituierten Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen.¹⁸⁷ Das Sexualstrafrecht enthält jedenfalls keine einschlägigen Straftatbestände. Im Bereich der Arbeitsausbeutung betrifft die Strafbarkeitslücke vor allem die Fälle der Leiharbeit. Denn hier besteht das ausbeuterische Austauschverhältnis von Arbeitsleistung einerseits und unzureichender Bezahlung andererseits zwischen dem Verleiher als Arbeitgeber und dem Leiharbeitnehmer. Der Entleiher ist lediglich der Profiteur der Ausbeutung. Daher müsste eine § 15a AÜG vergleichbare Strafvorschrift eingeführt werden, die sich nicht nur auf ausländische Leiharbeitskräfte ohne Arbeitsgenehmigung beschränkt.

Um unrealistischen Erwartungen zu begegnen, darf nicht verschwiegen werden, dass entsprechende Straftatbestände aufgrund der Probleme, den Vorsatz nachzuweisen, vor allem eine symbolische Wirkung haben dürften.

08.2.3 Verbindliche Straffreiheit für Menschenhandelsopfer

Art. 7 der geplanten Richtlinie fordert jeden Mitgliedsstaat dazu auf, „*im Einklang mit den Grundsätzen seines Rechtssystems die Möglichkeit vor(zusehen), Opfer von Menschenhandel wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen, zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Artikels 2 ausgesetzt waren, gezwungen sahen, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder zu bestrafen*“. Nach Abschnitt 7 der Präambel bezieht sich diese Nichtbestrafungsklausel, die in Art. 26 der Europaratskonvention Nr. 197 einen Vorläufer hat, insbesondere auf die Strafverfolgung wegen der

¹⁸⁶ In diese Richtung Explanatory Report (Fn. 79), § 230. Die Senkung der Nachfrage, mit der oft die Notwendigkeit begründet wird, die Freier von Zwangsprostituierten zu bestrafen, vgl. BT-Drucks. 15/4048, S. 10; 15/4380, S. 4; 16/1343, S. 8; BR-Drucks. 140/05, S. 9 ist jedoch allenfalls ein erfreulicher Nebeneffekt.

¹⁸⁷ Näher dazu Renzikowski 2005: 213 ff.

Verwendung falscher Dokumente, Urkundsdelikte oder Verstößen gegen das Ausländerrecht als unmittelbare Folge des Menschenhandels. Auf diese Weise sollen die Menschenrechte der Opfer geschützt, ihre weitere Viktimisierung vermieden und sie zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden ermutigt werden. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass die Strafverfolgung der Opfer wegen Taten in Zusammenhang mit Menschenhandelsdelikten mit dem Auftrag, ihre Menschenrechte zu schützen, kollidiert. Die bereits kritisierte „Vexierlogik“ – die Betroffenen sind Opfer und Täter zugleich [siehe Kapitel 6.3] – behindert nicht nur die Kooperation der Opfer mit den Strafverfolgungsbehörden, sondern unmittelbar auch den Schutz der Opfer selbst: Wer sich gegenüber den staatlichen Behörden nicht als Menschenhandelsopfer zu erkennen gibt, kann nicht geschützt werden.¹⁸⁸ Außerdem werden die Betroffenen in doppelter Weise zu Opfern: zunächst, indem sie von den Menschenhändlern zur Begehung von Straftaten gezwungen werden, sodann, indem sie für diese Taten vom Staat bestraft werden.

Allerdings lässt die geplante Straffreiheitsklausel viele Frage offen. Unklar ist zunächst, wann jemand Opfer ist.¹⁸⁹ Insoweit kann man die rechtskräftige Verurteilung der Hinterleute wegen eines Menschenhandelsdelikts verlangen oder sich bereits mit einem Verdacht begnügen. Im Interesse eines effektiven Opferschutzes liegt jedoch nur das Erfordernis eines Verdachts, denn andernfalls bleiben die Betroffenen über ihre Optionen im Ungewissen. Das ist kontraproduktiv.

Weiterhin bezieht sich die Straffreistellung auf Handlungen, zu denen das Opfer „gezwungen“ wurde. Daraus folgt, dass irgendein Tatmittel des Menschenhandels nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie angewendet worden sein muss.¹⁹⁰ Umgekehrt soll das Opfer nicht von Strafe freigestellt werden, sofern es die fragliche Handlung „absichtlich“ begangen hat. Die deutsche Fassung ist insofern missverständlich, weil „Ab-

sicht“ im Strafrecht auf die Verfolgung eines bestimmten Zieles rekurriert und ein subjektives Tatbestandsmerkmal ist.¹⁹¹ Aus der englischen („wilfully“) und der französischen Fassung („délibérément“) ergibt sich jedoch, dass „freiwillig“ gemeint ist, was auch der Binnenlogik des Menschenhandels entspricht: Unter Zwang ist Freiwilligkeit ausgeschlossen. Hieran schließen sich zwei weitere Probleme: Zunächst wird deutlich, dass die Beschränkung auf Verstöße bei der Einreise und beim Aufenthalt nicht ausreichen, ganz abgesehen davon, dass dann ohnehin nur ausländische Opfer in den Genuss einer Straffreistellung kommen würden.¹⁹² Vielmehr muss sich die Straffreistellung grundsätzlich auf alle Taten beziehen, zu denen das Menschenhandelsopfer von den Täterinnen/Tätern gezwungen wird, also auch auf die strafbaren Handlungen, zu denen es nach der erweiterten Definition des Menschenhandels ausgenutzt wird, die also Bestandteil der ausbeuterischen Beschäftigung sind.¹⁹³ Das zweite Problem betrifft die Art und Weise der Einwirkung auf das Opfer. Nach dem deutschen Recht schließt nicht jede Einwirkung die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Opfers aus. Bei der Anstiftung bleibt sie in der Regel erhalten, auch wenn die Anstiftung selbst auf einer Nötigung beruht.¹⁹⁴ Dagegen geht man bei der mittelbaren Täterschaft (§ 25 Abs. 1 2. Alt. StGB) in der Form der sog. „Nötigungsherrschaft“¹⁹⁵ davon aus, dass der „Vordermann“ aufgrund des Zwanges durch den „Hintermann“ und Täter selbst nicht mehr verantwortlich handelt. Infolgedessen wird der Vordermann weitgehend von möglicher Strafbarkeit entlastet, jedenfalls wenn der Nötigungsdruck die Schwelle des § 35 StGB erreicht. Die dringende persönliche Bedrängnis, als die eine Zwangslage verstanden wird, reicht jedoch nicht zur Begründung mittelbarer Täterschaft des Hintermannes aus, solange es sich noch nicht um eine Nötigung handelt.¹⁹⁶ Die Einzelheiten sind jedenfalls so umstritten, dass

188] Dettmeijer-Vermeulen 2009: 214 f.

189] Zwar definiert Art. 4 lit. e der Europaratskonvention Nr. 197 das Opfer als „any natural person who is subject to trafficking in human beings“ gemäß der Definition des Menschenhandels, aber das hilft hier nicht weiter.

190] Vgl. Explanatory Report (Fn. 79), § 273. Dafür spricht auch die Formulierung „unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Artikels 2 ausgesetzt waren“. Eine allgemeine Straffreistellung von Menschenhandelsopfern ist also nicht intendiert.

191] Siehe BGH; NSTZ 2006, S. 621 dazu Fischer 2010: § 15 Rn. 6 m.w.N.

192] So auch Dettmeijer-Vermeulen 2009: 249.

193] Dettmeijer-Vermeulen 2009: 218 ff.

194] Vgl. Fischer 2010: § 26 Rn. 6.

195] Zu den Einzelheiten näher Roxin 2006: § 25 Rn. 46 ff.; Schönemann in: Leipziger Kommentar zum StGB, Bd. 1, 12. Aufl. 2007, § 25 Rn. 69 ff.

196] Vgl. hierzu auch die gesetzliche Unterscheidung zwischen § 232 Abs. 1 S. 1 StGB einerseits und § 232 Abs. 4 Nr. 1 StGB andererseits.

schon deshalb eine generelle Straffreistellung für abgenötigte Straftaten ausscheiden muss.

Gleichwohl bleibt die „Kann“-Vorschrift des § 154c Abs. 2 StPO, die immerhin eine Berücksichtigung jedes Einzelfalls ermöglicht, wegen der Unvorhersehbarkeit der Straffreistellung für die Betroffenen von Menschenhandel unbefriedigend, ganz abgesehen davon, dass § 233 StGB eine Nötigung nicht zwingend voraussetzt und bei Opfern bis zu einer Altersgrenze von 21 Jahren auf eine wie auch immer geartete Willensbeeinträchtigung überhaupt verzichtet. Vorzugswürdig wäre daher eine Regelung, die folgende Punkte berücksichtigt:

- Es muss zumindest durch den Wortlaut klar gestellt werden, dass die Straffreistellung bei Verdacht auf Menschenhandel im Sinne von §§ 232, 233, 233a StGB eingreift. Darüber hinaus sollten alle Formen der Arbeitsausbeutung bei Verletzlichkeit des Opfers [siehe Kapitel 8.1.2] einbezogen werden, da die Folgen einer Anzeige für die Betroffenen sonst nicht kalkulierbar sind, falls sich später herausstellt, dass nur eine weniger schwere Form der Ausbeutung vorliegt.
- Anstelle einer „Kann“-Vorschrift sollte eine „Soll“-Vorschrift vorgesehen werden, damit deutlich wird, dass die Einstellung des Strafverfahrens der Regelfall ist, von dem nur bei besonderen Umständen abgewichen werden kann.
- Im Hinblick auf die fraglichen Straftaten im Kontext des Menschenhandels bietet sich eine Differenzierung nach der Schwere des Delikts an.¹⁹⁷ So könnte eine generelle Straffreistellung für Vergehen vorgesehen werden, während sie bei Verbrechen kaum vorstellbar erscheint, denn von einer betroffenen Person kann hier eher erwartet werden, dass sie der Zwangslage „in besonnener Selbstbehauptung standhält“.¹⁹⁸

Abschließend sollte jedoch daran erinnert werden, dass sich das Problem der Arbeitsausbeutung und

des Menschenhandels mit den Mitteln des Strafrechts nicht lösen lässt. Strafrecht (als sekundäres Sanktionsrecht) kann allenfalls – ergänzend – die Geltung von (primären Verhaltens-)Regeln absichern, die festlegen, was möglicher Inhalt eines Arbeitsverhältnisses ist und ab wann die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses als Arbeitsausbeutung nicht mehr akzeptiert wird.

09 Literatur

- Anker, R./Chernyshev, I./Egger, Ph./Mehran, F./Ritter, J. (2002): *Measuring Decent Work with Statistical Indicators*. Policy Integration Department, Statistical Development and Analysis, Working Paper No. 2. Geneva: ILO.
- Arzt, G. (1987): *Zwischen Nötigung und Wucher*. In: *Festschrift für Karl Lackner*. Berlin: De Gruyter. S. 641ff.
- Arzt, G./Weber, U./Heinrich, B./Hilgendorf, E. (2009): *Strafrecht. Besonderer Teil*, 2. Aufl., Bielefeld: Gieseking.
- Bayreuther, F. (2007): *Gesetzlicher Mindestlohn und sittenwidrige Arbeitsbedingungen*. In: *NJW* 2007, S. 2022ff.
- Bernsmann, K. (1981): *Zur Problematik der Missverhältnisklausel beim Sachwucher*. In: *GA*, S. 141ff.
- Bernsmann, K. (1998): *Anmerkung zu BGHSt 43, 53*. In: *JZ*, S. 630ff.
- Bieback, K.-J. (2000): *Rechtliche Probleme von Mindestlöhnen, insbesondere nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz*. In: *RdA*, S. 207ff.
- Boemke, B./Lembke, M. (2005): *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*, 2. Aufl., Frankfurt am Main: Verlag Recht und Wirtschaft.
- Bohne, S./Boxleitner, H. (2007): *Eins vor und zwei zurück. Wie das deutsche Recht Straftätern weiterhin die Tatbeute belässt – Anmerkung zum Gesetz zur Stärkung der Rückgewinnungshilfe und Vermögensabschöpfung bei Straftaten*. In: *NStZ*, S. 552ff.
- Bolle, R. (2000): *Arbeitnehmerstellung von Versicherungsvertretern*. In: *BB*, S. 1837f.
- Brandt, R. B. (1959): *Ethical Theory. The Problems of Normative and Critical Ethics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Brecht-Heitzmann, H. (2009): *Anmerkung zu BGA v. 22.04.2009 – 5 AZR 436/08*. In: *EzA* § 138 BGB 2002 Nr. 5.

197) Vgl. auch Draft Council conclusions on Trafficking in Human Beings, 14186/07 vom 31.10.2007, § 20: „Exceptions from in punishment should be possible in cases of extreme severity of the offence.“

198) Vgl. BGHSt 31, S. 195 (201); NStZ 1982, S. 287; 1992, S. 278; OLG Karlsruhe, NStZ-RR 1996, S. 296, jew. zu § 240 StGB; siehe auch Dettmeijer-Vermeulen 2009: 216 f.

- Butterwegge, Ch. (2005):* Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Council of Europe (2005):* Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report. Warschau. URL: http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_E.pdf (Zugriff am: 27.07.2010).
- Council of the European Union (2007):* Draft Council conclusions on Trafficking in Human Beings, 14186/07 vom 31.10.2007. URL: <http://www.parlement.com/9353000/1f/j9vwhy5i95k8zxl/vi7jgt737vuq> (Zugriff am 27.07.2010)
- Cyrus, N./Vogel, D./DeBoer, K. (2010):* Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg im Auftrag des Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, S.109 f.
- Dettmeijer-Vermeulen, C. (2009):* Human Trafficking. Seventh Report from the National Rapporteur. <http://english.bnrm.nl/repors/seventh/> (Zugriff am 27.07.2010).
- Dreixler, M. (1998):* Der Mensch als Ware. Frankfurt am Main u. a.: Peter Lang Verlag
- Eicher, W./Spellbrink, W. (2005):* SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende. München: C.H. Beck.
- Erbs, G./Kohlhaas, M. (2010):* Strafrechtliche Nebengesetze, Loseblatt. München: C.H. Beck.
- European Commission (2008):* Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the world vom 02.07.2008, Com(2008)412 final, SEC(2008) 2184, 2008. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=323&langId=en> (Zugriff am 27.07.2010).
- Eydner, J. R. (2006):* Der neue § 233 StGB – Ansätze zum Verständnis der „Ausbeutung der Arbeitskraft“. In: NStZ, S. 10ff.
- Fehn, B. J. (2006), Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, Baden-Baden:* Nomos.
- Fichte, J. G. (1796):* Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre. Neu hrsg. von Medicus, F., 1922, 2. Aufl., Leipzig: Felix Meiner.
- Fischer, T. (2010):* Strafgesetzbuch, 57. Aufl., München: C.H. Beck.
- Flinterman, C./Ankumah, E. (1999):* The African Charter on Human and Peoples' Rights: In: Hannum, H. (Hrsg.), Guide to International Human Rights Practice. 3. Aufl., S. 171ff.
- Franke, A. (2003):* Lohnwucher – auch ein arbeitsrechtliches Problem. Berlin: Duncker und Humblot.
- Frankena, W. K. (1972):* Analytische Ethik: eine Einführung. München: dtv Wissenschaft.
- Frischmann, B. (2006):* Fichte über den Rechtsstaat als Sozialstaat. In: Zöller, G./von Manz, H. G. (Hrsg.), Praktische Philosophie in Fichtes Spätwerk. Amsterdam: Rodopi Verlag. S. 45ff.
- Giesler, F. (1985):* Illegale Beschäftigung und Sozialversicherung. In: BB, S. 1798f.
- Grobys, M. (2005):* Abgrenzung von Arbeitnehmern und Selbstständigen. In: NJW-Spezial, S. 81ff.
- Grote, R./Marauhn, T. (Hrsg.):* EMRK/GG: Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz. Tübingen: Mohr/Siebeck.
- Gurlit, E. (2008):* Das Gewerberecht als Regelungsregime der Prostitution. In: GewArch, S. 426ff.
- Hannum, H. (2004):* Guide to International Human Rights Practice. 4. Aufl., New York: Transnational Publishers.
- Heinsius, D. (1997):* Das Rechtsgut des Wuchers. Zur Auslegung des § 302a StGB. Frankfurt am Main u. a.: Lang.
- Hoerster, N. (1997):* Utilitaristische Ethik und Verallgemeinerung. 2. Aufl., Berlin, New York: De Gruyter.
- Hohendorf, A. (1982):* Das Individualwucherstrafrecht nach dem Ersten Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität von 1976. Berlin: Duncker und Humblot.
- Hruschka, J. (1985):* Über Schwierigkeiten mit dem Beweis des Vorsatzes. In: Gössel, K.-H. (Hrsg.), Strafrecht im Rechtsstaat. Festschrift für Theodor Kleinknecht, S. 191 ff.
- Ignor, A./Rixen, S. (2008):* Handbuch Arbeitsstrafrecht. 2. Aufl., Stuttgart: Boorberg Verlag.
- ILO (2005):* Eine Globale Allianz gegen Zwangsarbeit. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Rechte und Prin-

- zipien bei der Arbeit, Bericht des Generaldirektors. Genf. URL: http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang--en/contLang--de/docName--WCMS_088431/index.htm (Zugriff am: 27.07.2010).
- Kaufmann, F.-X. (2005):* Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kindhäuser, U. (1994):* Zur Struktur des Wuchertatbestands. In: NStZ, S. 105ff.
- Karl, W. (2009):* Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Loseblatt, Stand 12. Lieferung Mai 2009, Köln: Heymanns Verlag.
- Lampe, E.-J. (1972) :* Der strafrechtliche Schutz der Arbeitskraft. In: Festschrift für Reinhard Maurach. Karlsruhe: C.F. Müller. S. 375ff.
- Leipziger Kommentar zum StGB (2007),* Bd. 1, 12. Aufl. Berlin: De Gruyter.
- Lenze, A. (2002):* Europäische Niederlassungsfreiheit und Prostitution. In: EuGRZ, S. 106ff.
- Löw, S. (2004):* Lohnwucher – Unangemessene Entgeltvereinbarungen und ihre Folgen. In: MDR, S. 734ff.
- Lyons, D. (1965):* Forms and Limits of Utilitarianism. Oxford: Clarendon Press.
- von Mangoldt, H./Klein, F./Starck, C. (2010):* Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl., München: Vahlen.
- Maunz, Th./Dürig, G. (2003):* Grundgesetz. Kommentar, hrsg. von R. Herzog, R. Scholz, 3. Aufl., München: C:H: Beck.
- Meyer-Goßner, L. (2009):* Strafprozessordnung. 52. Aufl. 2009, München: C:H: Beck.
- Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht (2009):* 3. Aufl., München: C.H. Beck.
- Münchener Kommentar zum StGB (2005):* Bd. 2/2, München: C.H. Beck.
- Münchener Kommentar zum StGB (2009):* Bd. 6/2, München: C.H. Beck.
- Munro, V. E. (2009):* Über Rechte und Rhetorik: Diskurse um Erniedrigung und Ausbeutung im Kontext von Sexhandel. In: KJ, S. 365ff.
- Nägele, S. (1997):* Wucher – ein arbeitsrechtliches Problem. In: BB, S. 2162f.
- Nassibi, G. (2010):* Das Verbot sittenwidriger Löhne und die Europäische Sozialcharta. In: KJ 2010, S. 194 ff.
- Niesner, E./Anonuevo, E./Aparicio, M./Sonsingchai-Fenzl, P. (1997):* Ein Traum vom besseren Leben. Migrantinnenerfahrungen, soziale Unterstützung und neue Strategien gegen Frauenhandel. Opladen: Leske und Budrich.
- Niesner, E. (2001):* Frauenhandel zwischen Tabuisierung, Dramatisierung und Instrumentalisierung – Herausforderung für die feministische Forschung und Praxis durch ein internationales und tagespolitisches Problem. In: Hornung, U./Gümen, S./Weilandt, S. (Hrsg.): Zwischen Emanzipationsvision und Gesellschaftskritik: (Re-)Konstruktion der Geschlechterordnung. In: Frauenforschung – Frauenbewegung – Frauenpolitik. Forum Frauenforschung, Band 14. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot. S. 238ff.
- Niesner, E./Jones-Pauly, CH. (2001):* Frauenhandel in Europa. Strafverfolgung und Opferschutz im europäischen Vergleich. Bielefeld: Kleine Verlag.
- Nomos Kommentar zum StGB. (2010)* 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ory, S. (1999):* Versicherungspflicht in der Künstlersozialkasse. In: BB, S. 1662f.
- Pearson, E. (2002):* Human traffic human rights: redefining witness protection. Anti Slavery International. London. URL: http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2009/h/hum_traff_hum_rights_redef_vic_protec_final_full.pdf (Zugriff am: 27.07.2010).
- Peter, G. (2001):* Anmerkung zu BAG v. 23. 5. 2001 – 5 AZR 527/99. In: AuR, S. 510ff.
- Petrini, D. (2002):* Results and problematic crux identified by the research under legal outlines. In: On the Road (Hrsg.), Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime, research report, Martinisicuro 2002, S. 190ff.
- Reiserer, K. (2000):* Anmerkung zu BAGE 93, 112. In: BB, S. 1472f.
- Reiserer, K./Freckmann, A. (2003):* Scheinselbstständigkeit – heute noch ein schillernder Rechtsbegriff. In: NJW 2003, S. 180ff.
- Renzikowski, J. (1999):* Anmerkung zu BGHSt 43, 53. In: JR, S. 166ff.
- Renzikowski, J. (1999a):* Frauenhandel – Freiheit für die Täter, Abschiebung für die Opfer? In: ZRP, S. 53ff.

- Renzikowski, J. (2005):* An den Grenzen des Strafrechts – die Bekämpfung der Zwangsprostitution. In: ZRP, S. 213ff.
- Renzikowski, J. (2007):* Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des Prostitutionsgesetzes. Berlin. URL: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/prostitutionsgesetz-gutachten-1,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff am: 27.07.2010).
- Renzikowski, J. (2008):* Plädoyer für eine gewerberechtliche Reglementierung der Prostitution. In: GewArch, S. 432ff.
- Renzikowski, J. (2009):* Das Konfrontationsrecht im Fokus des Anspruchs auf ein faires Verfahren. In: Festschrift für Volkmar Mehle, 2009, S. 527ff.
- Rixen, S./Pananis, P. (2005):* Hartz IV – Welcher 1-Euro-Job ist „zusätzlich“? In: NJW, S. 2177ff.
- Roxin, C. (2006):* Strafrecht. Allgemeiner Teil, Bd. 2. München: C.H. Beck.
- Sachs, M. (2009):* Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., München: C.H. Beck.
- Samuel, L. (2002):* Fundamental social rights – case law of the European Social Charter. 2. Aufl., Straßburg: Council of Europe Publishing.
- Scheffler, U. (1992):* Zum Verständnis des Wuchers gem. § 302a StGB. In: GA, S. 1ff.
- Schlaeger, T. (2008):* Zum Begriff der Beschäftigung nach § 7 Abs. 1 SGB IV. In: VR 2008, S. 73ff.
- Schleiminger, D. (2001):* Konfrontation im Strafprozess. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- Schlothauer, R. (2003):* Anmerkung zu BGH v. 15.04.2003 – 1 StR 64/03. In: StV, S. 652ff.
- Schönke, A./Schröder, H. (2010):* Kommentar zum StGB. 28. Aufl., München: C.H. Beck.
- Schott, T. (2007):* Einschleusen von Ausländern. Eine Einführung in die rechtlichen Grundlagen der §§ 96, 97 AufenthG mit Hinweisen zu den Sachgebieten Schengen/EU-Recht, Menschenhandel und Betäubungsmittelleinfuhr. Stuttgart: Boorberg Verlag.
- Schröder, C. (2010):* Allgemeinverbindliche Mindestlöhne und Strafrecht. In: GmbHReport, R. 177 f.
- Schroeder, F.-C. (2005):* Das 37. Strafrechtsänderungsgesetz: Neue Vorschriften zur Bekämpfung des „Menschenhandels“. In: NJW, S. 1393ff.
- Schiiren, P./Hamann, W. (Hrsg.):* Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. 4. Aufl., München: C.H. Beck, 2010.
- Sickenberger, M. (1985):* Wucher als Wirtschaftsstraftat – Eine dogmatisch-empirische Untersuchung, Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Soiné, M./Engelke, H.-G. (2002):* Das Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen (Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz – ZSHG). In: NJW, S. 470ff.
- Steen, H. (2007):* Einschränkungen der neuen Strafnormen gegen den Menschenhandel (§§ 232 ff. StGB). In: StV, S. 668ff.
- Sternberg-Lieben, D. (1997):* Die objektiven Schranken der Einwilligung im Strafrecht. Tübingen: Mohr/Siebeck.
- Systematischer Kommentar zum StGB (1993):* 6. Aufl., Neuwied/Kriftel. Berlin: Luchterhand.
- Thüsing, G. (2008):* Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. 2. Aufl., München: C.H. Beck.
- Thüsing, G. (2010):* Arbeitnehmerentsendegesetz. München: C.H. Beck.
- Ulber, J. (2006):* Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. 3. Aufl., Frankfurt am Main: Bund Verlag.
- van Voorhout, C. (2007):* Human trafficking for labour exploitation: Interpreting the crime. In: Utrecht Law Review 3, S. 44ff.
- Venn, D. (2009):* Legislation, Collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators. In: Social, Employment and Migration Working Papers 89. OECD, pp. 16ff.
- Waltermann, R. (2010):* Mindestlohn oder Mindesteinkommen? In: NJW 2010, S. 801ff.
- Wattenberg, A./Violet, D. (1997):* Zur Verwertbarkeit von Aussagen anonym bleibender Polizeibeamten. In: StV, S. 620ff.
- Westphal, V./Stoppa, E. (2007):* Ausländerrecht für die Polizei: Ein Praxishandbuch für die Bundespolizei und die Polizei der Länder. 3. Aufl. Lübeck: Selbstverlag.

LOS 1 ›

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

L1 WP 4 *Häufigkeiten*

L1 WP 4.1 *Dita Vogel*

› Schätzung der Häufigkeit und Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung – Wie viele Betroffene gibt es in Deutschland?

Inhalt

309 ›	1	Einleitung
310 ›	2	Konzeptionelle und methodische Grundlagen
310 ›	2.1	Was ist Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung?
311 ›	2.2	Was soll geschätzt werden?
313 ›	2.3	Wie kann geschätzt werden?
315 ›	3	Auswertung empirischer Informationen zur Zahl der Betroffenen
316 ›	3.1	Informationen aus dem Bereich Kontrolle und Ermittlung
318 ›	3.2	Informationen aus dem Beratungsbereich
319 ›	3.3	Falldokumentation aus verschiedenen Quellen
321 ›	4	Schätzungen
321 ›	4.1	MH/A-Opfer mit besonderem Betreuungsbedarf
322 ›	4.2	Risikogruppen
324 ›	5	Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für zukünftige Untersuchungen
325 ›	6	Annex 1
327 ›	7	Annex 2
328 ›	8	Literaturverzeichnis

L1 WP 4.1 | Dita Vogel

Schätzung der Häufigkeit und Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung – Wie viele Betroffene gibt es in Deutschland?

01 Einleitung¹

Wenn der politische Umgang mit Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH/A) verbessert und Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen durchgeführt werden sollen, ist es unter anderem wichtig, eine Vorstellung von der Größe der betroffenen Gruppe zu gewinnen. Repräsentative und umfassende Datengrundlagen für diesen Bereich sind allenfalls unter großen Schwierigkeiten und mit hohen Kosten herstellbar, sodass sie wahrscheinlich immer selten bleiben werden (Tyldum & Brunovskis 2005:31).

Die Logicom-Methode (Vogel & Aßner 2009), die für dieses Forschungsprojekt angewendet wurde, ist ein solcher Ansatz, der keine Schätzung auf der Basis statistischer Repräsentativität, sondern Minimum- und Maximaussagen auf der Basis einer systematischen Auswertung vorhandener Kenntnisse und Daten anstrebt.

Bisher liegen für Deutschland keine Schätzungen des Umfangs des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung vor. Auf internationaler Ebene gibt es eine Schätzung der

Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur Zwangsarbeit im Bereich der Privatwirtschaft, die eine in etwa vergleichbar abgegrenzte Gruppe betrifft. Für die Industrieländer schätzt die ILO eine Mindestzahl von 84.000 Zwangsarbeitenden in der Privatwirtschaft (Belser et al. 2005:2). Schätzungen zu einzelnen Ländern wurden nicht durchgeführt. Die einzige explizite Gesamtzahl der Betroffenen in Deutschland stammt aus einer Pressemitteilung anlässlich der Vorstellung einer Studie der ILO aus dem Jahr 2006 – dort ist von rund 15.000 Betroffenen von Zwangsarbeit in Deutschland die Rede.

Der Umfang der Strafverfolgung ist bisher gering. Im Jahr 2009 ermittelte die Polizei in 24 Fällen wegen Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung (Bundeskriminalamt 2010:11). Wegen der Art der Straftat und der Schwierigkeiten der Strafverfolgung wird von einem erheblichen Dunkelfeld ausgegangen.

Im Rahmen dieser Teilstudie wurde der Versuch unternommen, die Größe des Dunkelfeldes einzugrenzen. Nach einer Bestandsaufnahme der Begriffsverständnisse und der vorliegenden Informationen erschien es nicht sinnvoll, eine Gesamtschätzung vorzulegen. Es konnten aber

^{1]} Ich danke allen Projektpartnerinnen und -partnern für die konstruktive Zusammenarbeit und Daria Braun für ihre Unterstützung bei der Vorbereitung und Aufbereitung der Falldokumentationen.

Tab. 1: Internationales und nationales Begriffsverständnis (vereinfacht)

	Internationales Begriffsverständnis (ILO)	Nationales Begriffsverständnis
Arbeitsorientierte Definition	Zwangsarbeit: unfreiwillige Arbeit unter Androhung einer Strafe	Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (§ 233): Bringen in Arbeitsausbeutung (Sklaverei o.Ä. oder auffällig schlechte Beschäftigungsbedingungen) unter Ausnutzung von Zwangslage oder auslandsspezifischer Hilflosigkeit
Handelsorientierte Definition	Menschenhandel: Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung unter Androhung oder Anwendung von Drohungen, Gewalt, Täuschung zum Zweck der Ausbeutung	Förderung des Menschenhandels: Ermöglichen von Menschenhandel durch Anwerbung, Beförderung, Weitergabe, Beherbergung, Aufnahme
Differenzierung:	Oberbegriff Zwangsarbeit: Im Prostitutionsbereich In der Privatwirtschaft Durch den Staat	Oberbegriff Menschenhandel: zur sexuellen Ausbeutung zur Arbeitsausbeutung

Quelle: eigene Darstellung

einige für die Planung von Unterstützungsmaßnahmen sinnvolle Abschätzungen durchgeführt werden: Es wurde eine Schätzung der MH/A-Opfer mit besonderem Betreuungsbedarf durchgeführt sowie Risikogruppen für MH/A benannt, bei denen ein besonderer Informations- und Beratungsbedarf geprüft werden müsste.

In Kapitel 2 werden zunächst konzeptionelle und methodische Grundlagen erörtert und insbesondere darauf eingegangen, warum die Datenlage keine Gesamtschätzung erlaubte und welche Teilgruppe stattdessen geschätzt werden konnte. In Kapitel 3 werden vorhandene quantitative Informationen zusammengefasst und analysiert. Kapitel 4 enthält die Überlegungen zu MH/A-Betroffenen mit besonderem Betreuungsbedarf und zu Risikogruppen. Kapitel 5 endet mit einer kurzen Zusammenfassung und Anregungen für die weitere Forschung.

02 Konzeptionelle und methodische Grundlagen

02.1 Was ist Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung?

Die ILO hat die umfassendste und auch am besten dokumentierte Schätzung zum weltweiten Umfang von Zwangsarbeit und Menschenhandel vorgelegt. Sie beruht auf einer umfassenden Informationssammlung über einen Zehnjahreszeitraum und wurde 2005 veröffentlicht. Sie unterscheidet Zwangsarbeit (forced labour) und Menschenhandel (trafficking). Zwangsarbeit wird definiert als Arbeit, die unter Bedro-

hung durch psychologischen oder gewalttätigen Zwang unfreiwillig erbracht wurde, während Menschenhandel die Rekrutierung und den Transport in die Zwangsarbeit bezeichnet (für Details zum Begriffsverständnis siehe Belser et al. 2005:7-9).

Im deutschen Recht sind komplizierte Formulierungen gewählt, die die Rechtsprechung vor einige Herausforderungen stellen. Hinzu kommt, dass die Begrifflichkeit anders gewählt wurde als in der internationalen Diskussion [*siehe L1 WP 3.1*]. Unter dem Titel „Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ (§233) geht es um das Bringen in Sklaverei, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft oder ein Arbeitsverhältnis zu auffällig schlechten Bedingungen. Dieser Paragraph zielt also im Wesentlichen auf die „Arbeitgeber“ von Zwangsarbeitenden im Sinne der ILO-Terminologie [*siehe Tab. 1, S. 310*].

Die im deutschen Recht als „Förderung des Menschenhandels“ (§ 233a) unter Strafe gestellten Tätigkeiten der Rekrutierung und Beförderung entsprechen im Wesentlichen dem, was in der ILO-Abgrenzung als „Menschenhandel“ bezeichnet wird. Damit wurde also in Deutschland eine Bezeichnung der Tatbestände gewählt, die sich nicht mit dem internationalen Begriffsverständnis deckt. Dieser unterschiedliche Begriffsgebrauch ist problematisch, wenn internationale Vergleiche durchgeführt werden (zum Beispiel International Centre for Migration Policy Development 2010:33). Bei der ILO-Definition wird Zwangsarbeit danach differenziert, ob sie vom Staat oder in der Privatwirtschaft erzwungen wird. Außerdem wird der Zwang zur Ausübung von Prostitution als eine Unterform der Zwangs-

arbeit betrachtet und wegen seiner erheblichen Bedeutung in der Studie separat geschätzt. In Deutschland steht die erzwungene Ausbeutung in der Privatwirtschaft (beziehungsweise durch private Personen) unter Strafe, wobei zwischen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung unterschieden wird. Nach der in Deutschland gewählten Formulierung ist es möglich, dass Arbeitsverhältnisse in der Prostitution auch unter den MH/A-Tatbestand fallen, wenn nicht die Ausübung sexueller Handlungen an sich erzwungen wurde, sondern die Bedingungen, unter denen sie ausgeübt werden. In der Praxis werden diese Fälle in der Regel unter Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung diskutiert und verfolgt. Nach Angaben des Bundeskriminalamtes im Bundeslagebild Menschenhandel 2009 waren 45 Prozent der Betroffenen von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung mit der Prostitutionsausübung an sich einverstanden, nicht aber mit den Bedingungen, über die sie die Täterinnen oder Täter bei der Anwerbung typischerweise gezielt getäuscht haben (Bundeskriminalamt 2010:10).

Hier wird davon ausgegangen, dass eine Schätzung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung nach deutschem Recht im Wesentlichen einer Schätzung der Zahl der Betroffenen von Zwangsarbeit zur ökonomischen Ausbeutung in der Privatwirtschaft im Sinne der Definitionen der ILO entspricht. Es sei darauf hingewiesen, dass das Ausmaß von Arbeitsausbeutung im Prostitutionsbereich laut Ausschreibung nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist.

02.2 Was soll geschätzt werden?

Bei einer Schätzung sollte idealerweise klar sein, zu welchem Zweck sie gemacht wird. Schätzungen können politische und planerische Funktionen haben.

Politische Funktionen von Schätzungen bestehen darin, die Bedeutung eines Phänomens herauszuarbeiten. Je nach Ergebnis können sie Handlungsbedarf in der Politik signalisieren oder zur Legitimation von Nicht-Handeln herangezogen werden.

Planerische Funktionen kommen vor allem dann ins Spiel, wenn prinzipiell Handlungsbedarf gesehen wird, aber Art und Umfang von Maßnahmen abgeschätzt werden muss. Idealerweise wüsste man gern zunächst den Gesamtumfang und die Struktur der betroffenen Grup-

pe, um Maßnahmen zielgerichtet auszuarbeiten, bevor dann in einem zweiten Schritt die Größe von Zielgruppen für spezifische Maßnahmen abgeschätzt werden kann. Wenn sich Gesamtumfang und Struktur nicht sinnvoll abschätzen lassen, kann als zweitbeste Lösung die Größe von Subgruppen geschätzt werden, die für die Maßnahmenplanung interessant sind.

Aus dem Projektkontext geht hervor, dass in Deutschland Handlungsbedarf gesehen wird und planerische Funktionen im Vordergrund stehen. Perspektivisch soll die Größenschätzung also in eine Zielgruppenschätzung münden, die nach genauerer Abgrenzung von Maßnahmen vorgenommen werden könnte.

Eine umfassende Abschätzung der MH/A-Opfer im Sinne des deutschen Rechts ist zurzeit nicht möglich, wie sich im Verlauf der Studie nach Durchsicht der Ausarbeitungen aller Projektpartner herausstellte. Die Zuordnung einer Person als Opfer von Menschenhandel hängt von subjektiven Faktoren ab [siehe L1 WP 1], die im Rahmen dieses Projektes nicht erhoben werden konnten. Im Gerichtsverfahren dienen Zeugenaussagen und Dokumentenprüfungen dazu, eine abschließende Prüfung des komplexen rechtlichen Tatbestandes durchzuführen. Für eine quantitative Analyse in diesem umfassenden Sinn müssten Daten bei Opfern und Arbeitgebern erhoben werden, was im Rahmen dieser Studie nicht vorgesehen war und auch prinzipiell auf erhebliche Durchführungsschwierigkeiten stoßen würde.

Eine Annäherung über von Dritten beobachtbare oder erhebbare Fakten wurde getestet, um Fälle zu identifizieren, in denen der Verdacht von Zwangsarbeit oder Menschenhandel nahe liegt. Indikatorensysteme helfen Praktikern in Hilfs- und Kontrollorganisationen, Fälle zu identifizieren, in denen sie einen Verdacht und die daraus resultierenden Handlungsmöglichkeiten näher prüfen. Sozialwissenschaftler nutzen Indikatorensysteme zur eindeutigen Identifikation von Fällen, die dann aber nicht zwangsläufig exakt dem juristischen Tatbestand entsprechen. Praktiker und Sozialwissenschaftler nutzen also Indikatoren recht unterschiedlich, greifen aber auf ähnliche Schlüsselindikatoren zurück. Eine umfassende und strukturierte Indikatorenliste hat die ILO in einem systematischen Verfahren unter Einbeziehung internationaler Experten erarbeitet (Internationale Arbeitsorganisation

Tab. 2: ILO-Indikatoren zur Identifikation von Menschenhandel und Zwangsarbeit

Anwerbeortbezogene Indikatoren		Arbeitsortbezogene Indikatoren	
Art des Indikators	Anzahl Indikatoren	Art des Indikators	Anzahl Indikatoren
betrügerische Anwerbung	10	Ausbeuterische Arbeitsbedingungen	9
Anwerbung durch Ausnutzung der Verletzlichkeit	10	Formen des Zwangs am Arbeitsort	15
erzwungene Anwerbung	16	Ausnutzung der Verletzlichkeit am Arbeitsort	7

Quelle: Internationale Arbeitsorganisation (2009: 12), eigene Darstellung

2009:12). Von den insgesamt 67 Indikatoren beziehen sich 36 auf die Anwerbung, während sich die übrigen Indikatoren auf die Bedingungen am Arbeitsort beziehen. Von diesen beziehen sich 9 Indikatoren auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen, während sich die übrigen 22 auf die Ausübung von Zwang, Täuschung und Ausnutzung der Verletzlichkeit am Arbeitsort beziehen² [siehe Tab. 2, S. 312].

In der Auseinandersetzung mit den Projektpartnerinnen und -partnern und dem von ihnen erhobenen Material wurde deutlich, dass es eine Teilgruppe der MH/A-Betroffenen gibt, die erstens relativ übereinstimmend als Opfer zugeordnet wird und bei der zweitens ein besonderer Betreuungsbedarf unterstellt werden kann. Diese Gruppe soll wie folgt beschrieben werden:

MH/A-Opfer mit besonderem Betreuungsbedarf

Die Beschäftigten arbeiten zu sehr schlechten Bedingungen (zum Beispiel bezüglich Arbeitsschutz und Arbeitszeiten); der Lohn wird teilweise oder vollständig vorenthalten; sie werden durch Gewaltandrohung oder sogar Gewaltanwendung zur Arbeit gezwungen oder in ihrer Bewegungsfreiheit stark eingeschränkt, zum Beispiel durch verschlossene Türen, bewachte Ausgänge, Einschränkungen der Kommunikationsmöglichkeiten oder ein Einbehalten des Passes. Wohn- und Arbeitsort sind identisch oder von denselben Perso-

nen kontrolliert. Wer trotz solcher Bedingungen Zugang zu Hilfe bekommt oder von der Polizei entdeckt wird, braucht potenziell nicht nur Rat und rechtliche Unterstützung, sondern auch eine Betreuung, zum Beispiel durch Bereitstellung einer Unterkunft und psychologische Hilfe.

Zur Identifizierung der Fälle von MH/A-Opfern mit besonderem Betreuungsbedarf wurden folgende Indikatoren verwendet:

1. Es wurde Gewalt angewendet oder Gewalt gegen die eigene Person, Kolleg/innen oder Angehörige im Herkunftsland angedroht.
2. Die Bewegungsfreiheit der Arbeitenden wurde durch verschlossene Türen, Bewachung, Einschränkung der Kommunikationsmöglichkeiten oder das Einbehalten des Passes eingeschränkt.

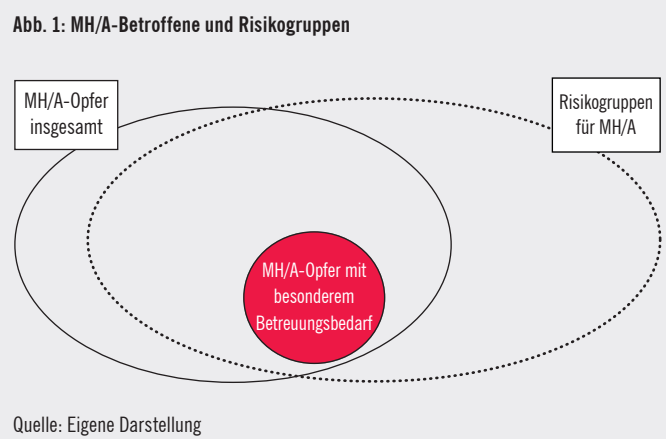
Der Tatbestand MH/A kann auch erfüllt sein, wenn Personen sich prinzipiell frei bewegen können und deren Kontaktmöglichkeiten nicht aktiv eingeschränkt werden. Auch bei ihnen können eindeutige Indikatoren für ausbeuterische Arbeitsbedingungen vorliegen. Nun können extrem schlechte Arbeitsbedingungen aber auch durch den legalen Zwang der Umstände in einer Marktwirtschaft bedingt sein, ohne dass eine Zwangslage oder Hilflosigkeit in strafbarer Weise ausgenutzt wird. Arbeitsbedingungen, die in Deutschland als extrem schlecht betrachtet werden, können in einem Herkunftsland durchaus als relativ akzeptabel gelten, sodass es möglich ist, dass Vermittelnde oder Arbeitgebende eine Arbeitnehmerin/einen Arbeitnehmer nicht dazu zwingen müssen, solche Bedingungen zu akzeptieren. Auch Deutsche gehen durchaus bewusst Arbeitsbedingungen ein, die auffallend schlechter sind als die üblichen Bedingungen, wenn sie damit andere Ziele zu erreichen hoffen, zum Bei-

2] In der englischen Fassung des ILO-Berichts wird der Begriff ‚vulnerability‘ benutzt (International Labour Office 2009: 13), der in der deutschen Fassung mit ‚Hilflosigkeit‘ übersetzt wird (Internationale Arbeitsorganisation 2009: 13). In Übereinstimmung mit anderen Projektteilen wird hier die Übersetzung ‚Verletzlichkeit‘ gewählt. Im Begriff Verletzlichkeit ist besser enthalten, dass eine Person z. B. durch ihr Alter oder ihre ökonomische und rechtliche Situation anfällig für eine Ausnutzung sein kann. Hilflosigkeit muss nicht am Anfang stehen, sondern kann das Resultat eines Ausnutzens der Verletzlichkeit sein.

spiel die Unabhängigkeit von Sozialleistungen oder die Verbesserung späterer Beschäftigungschancen durch Berufs- und Arbeitserfahrung. Insbesondere Indikatoren zur Dauer eines extrem ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnisses und zur Täuschung über die Arbeitsbedingungen wurden ausgewählt und getestet, um eine Annäherung an strafbar herbeigeführte extrem ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zu gewinnen. Letztlich konnte kein befriedigendes Ergebnis erzielt werden, sodass hier auch nicht auf die Eingrenzungsversuche näher eingegangen werden soll. Ein Grund liegt in der „*Transaktionskostenfalle*“, in die manche aus dem Ausland nach Deutschland gelockte Arbeitnehmende geraten. Personen werden im Ausland mit für sie attraktiven Beschäftigungsbedingungen nach Deutschland gelockt, die dann hier nicht eingehalten werden. Sie kommen mit einer finanziellen und sozialen Schuldenlast nach Deutschland – finanziell, wenn sie Reise- und oft auch Vermittlungskosten bezahlen müssen, sozial, wenn sie ihrer Familie mit der Aussicht auf das Einkommen in Deutschland Versprechungen gemacht haben. Zugleich sind eventuelle Erwerbsalternativen in der Heimat nach einer Abreise nicht mehr unbedingt verfügbar, zum Beispiel weil unbezahlter Urlaub genommen wurde, bestehende Arbeitsverhältnisse gelöst oder alternative Jobmöglichkeiten ausgeschlagen wurden. Nachdem die Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Deutschland angekommen sind, kann die/der Arbeitgebende die „*Transaktionskostenfalle*“ und gegebenenfalls ein Abhängigkeitsverhältnis nutzen, um neue schlechtere Bedingungen durchzusetzen. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bleiben „*freiwillig*“ in einem Beschäftigungsverhältnis, dem sie im Herkunftsland nicht zugestimmt hätten.

Wenn sie eine Strafverfolgung der Täterinnen/ Täter anstreben würden, wären die Risiken für sie selbst größer als der potenzielle Nutzen. Für diese Fälle konnten nur Risikogruppen benannt, nicht aber ein Gesamtumfang eingeschätzt werden.

Abbildung 1 zeigt MH/A-Betroffene mit besonderem Betreuungsbedarf als echte Teilgruppe der MH/A-Opfer insgesamt, die nicht geschätzt werden konnten. Risikogruppen schließen MH/A-Betroffene ein. Es sind aber auch nicht ausgebeutete Menschen eingeschlossen sowie Beschäftigte, die extrem ausgebeutet werden, aber diese Ausbeutung ohne strafbaren Zwang hinnehmen [siehe Abb. 1, S. 313].



Geschätzt werden soll also nur die Zahl der MH/A-Opfer mit besonderem Betreuungsbedarf, die durch Gewalt- und Freiheitsberaubungsindikatoren identifiziert werden. Die potenziell größere Zahl der Opfer, die durch andere Methoden in eine MH/A-Situation gebracht werden, wird nicht abgeschätzt. Risikogruppen werden benannt und so weit wie möglich in ihrer Größe beziffert.

02.3 Wie kann geschätzt werden?

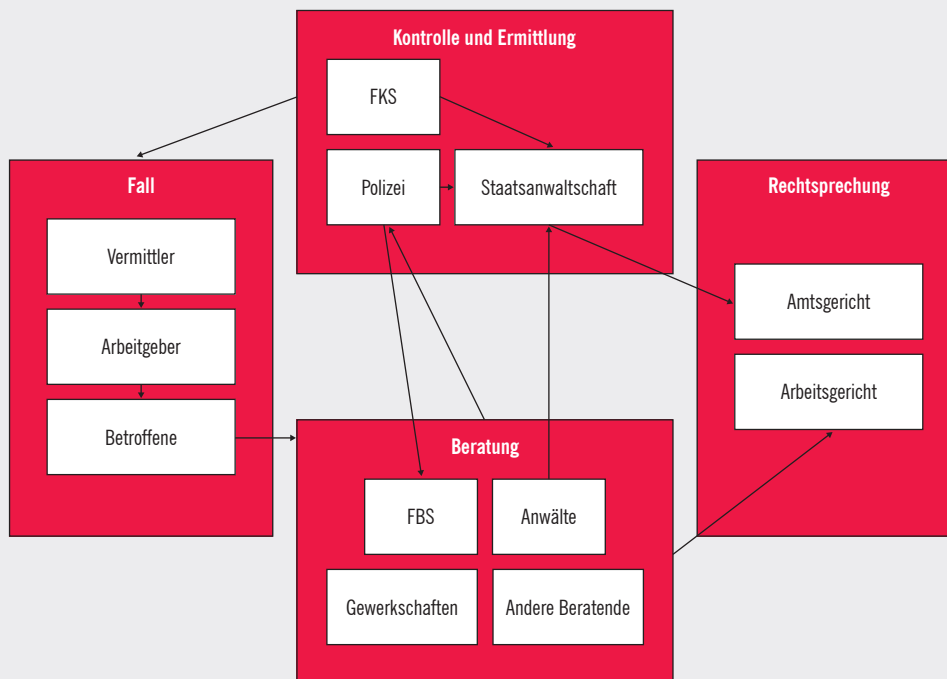
Alle bisherigen internationalen Schätzungen beruhen auf Veröffentlichungen über Fälle von Menschenhandel beziehungsweise Zwangsarbeit, auf Berichten von Beratungs- und Hilfsorganisationen oder auf Polizeidaten, die dann in mehr oder weniger konsistenter Form verarbeitet werden. Methodisch hat auch hier die ILO Pionierarbeit geleistet, die ausführlich den Zusammenhang zwischen veröffentlichten und unbekanntem Fällen sowie zwischen Strom- und Bestandsgrößen diskutiert (Belser et al. 2005; Kutnick et al. 2007).

In der vorliegenden Studie wurde im Bereich der Kontroll- und Unterstützungsorganisationen vorhandenes Wissen systematisch auf quantitative Ansatzpunkte analysiert, mit denen sich Minimum- und Maximumaussagen treffen lassen, die dann durch Plausibilitätsprüfungen und Expertinnen- und Expertendiskussionen abgesichert oder verworfen wurden.³

In Abbildung 2 wird aufgeführt, aus welchen Quellen Informationen und ggf. auch quantitative Informationen zum Thema MH/A gewonnen werden können [siehe Abb. 2, S. 314].

3) Logicom-Methode.

Abb. 2: Akteure und ihre wichtigen Verbindungen



Quelle: Eigene Darstellung, verbesserte Version (Vogel 2010) (FKS – Finanzkontrolle Schwarzarbeit; FBS – Fachberatungsstelle Menschenhandel)

Sie sind in vier Bereiche gegliedert:

1. Der Fall mit seinen Beteiligten: Damit ein Fall vorliegen kann, müssen mindestens ein Arbeitgeber und ein Betroffener beteiligt sein, möglicherweise sind auch Vermittler und andere Helfer⁴ eingebunden. Allgemeine Umfragen unter Arbeitnehmern und Arbeitgebern, bei denen auch Indikatoren für MH/A erhoben werden, sind wegen der Schwere und Seltenheit der Tat nicht Erfolg versprechend.
2. Kontrolle und Ermittlung: Hier sind die zuständigen Polizeien zu nennen sowie die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die auf Fälle aufmerksam werden können und sie nach ersten Ermittlungen⁵ an die Staatsanwaltschaft weitergeben. Staatsanwaltschaften können aber auch direkt Anzeigen erhalten, insbesondere von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten [siehe L1 WP 2.2]. Im Rahmen dieser Studie wurden Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik und qualitative Informationen von Interviewpartnerinnen und Interview-

partnern aus der Rechtsanwaltschaft, der Staatsanwaltschaft und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in die Analyse einbezogen, wobei die qualitativen Informationen in erster Linie zum Verständnis der Vorgänge und Überlappungen genutzt wurden.

3. Rechtsprechung: Strafverfahren in Fällen von MH/A werden von den zuständigen Amtsgerichten und gegebenenfalls Landgerichten geführt. Sieben Urteile wurden als Einzelfälle bei der integrierten Falldokumentation einbezogen [siehe L1 Verfahrensübersicht]. Die Strafverfolgungstatistik des Statistischen Bundesamtes wurde ausgewertet.
4. Beratung: Verschiedene Beratungsstellen sind unter Umständen mit MH/A oder Verdachtsfällen konfrontiert. In einem anderen Projektteil [siehe L1 WP 1] wurde eine Umfrage unter allen Fachberatungsstellen durchgeführt, die bisher überwiegend bei Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung beraten haben und teilweise auch mit weiter gefassten Tatbeständen konfrontiert worden sind. Außerdem konnten qualitative Informationen aus Interviews mit Migrationsberatungsstellen, Bürgerinitiativen, Gewerkschaft-

4) Bewacherinnen/Bewacher, Vorarbeiterinnen/Vorarbeiter, Wohnungsgeberinnen/Wohnungsgeber etc.

5) „Anermittlungen“.

ten und Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälten für eine Falldokumentation genutzt werden. Eine aktuelle unveröffentlichte Studie für das Berliner Bündnis gegen Menschenhandel, in dem ebenfalls Interviews durchgeführt wurden, konnte zusätzlich zum Vergleich herangezogen werden (Cyrus et al. 2010).

Auch für die quantitative Betrachtung ist es wichtig, sich diese Zusammenhänge zu verdeutlichen, da ein und derselbe Fall unter Umständen mehrfach auftauchen kann.

Es wurden empirisch gestützte Argumentationen für Unter- und Obergrenzen gesucht und verglichen. Damit soll der Umfang der abgegrenzten Personengruppe nach dem gegenwärtigen Wissensstand in einer Weise eingegrenzt werden, dass die tatsächliche unbekannte wahre Zahl der Betroffenen in der Spannbreite liegt, wenn die zugrunde liegenden Annahmen akzeptiert werden. Dagegen bezeichnet die Zusammenstellung des ICMPD zum Menschenhandel die niedrigste öffentlich verfügbare Zahl als Minimum und die höchste öffentlich verfügbare Zahl als Maximum (International Centre for Migration Policy Development 2010: 22). Das ist irreführend, denn die höchste öffentlich verfügbare Zahl kann auch eine Mindestschätzung sein.

Dabei lassen sich drei methodische Prinzipien anwenden, die hier vereinfacht dargestellt werden:

Das Multiplikatorprinzip bei verzerrten Stichproben: Gesucht werden Datengrundlagen mit Fällen von MH/A. Dann wird versucht, den Ausschnitt und die Verzerrung der Datengrundlage bestmöglich zu verstehen, um einen geeigneten Multiplikator zum Errechnen einer Ober- oder Untergrenze zu ermitteln. Ist MH/A in einem bestimmten Datensatz wahrscheinlich seltener vorhanden als in einer Bezugsgröße⁶, dann lässt sich damit eine Mindestgröße errechnen. Ist MH/A wahrscheinlich im Datensatz überrepräsentiert, wird ein Maximalmultiplikator gesucht. Bei schwer zugänglichen Bevölkerungsgruppen ist es typischerweise leichter, Untergrenzenmultiplikatoren als Obergrenzenmultiplikatoren zu finden (Vogel & Aßner 2009).

Falldauermultiplikatoren: Am schwierigsten ist die Annäherung an die Frage, wie groß die

Zahl der Fälle von MH/A ist, die keinen Kontroll- oder Beratungsorganisationen bekannt werden und so nicht über einen Berichtsmechanismus⁷ erhoben werden können. Allerdings ist es nicht so, dass gar nichts über unaufgedeckte Fälle bekannt ist, denn jeder Fall, der heute bekannt wird, gehörte in der Vergangenheit zu den unaufgedeckten Fällen. Daher lassen sich mit Falldauermultiplikatoren Mindestgrößenschätzungen durchführen (Vogel 2010).

Plausibilitätsprüfungen: Wenn die Größe kleiner Gruppen mit Multiplikatoren geschätzt wird, hat jeder Multiplikator eine erhebliche Hebelwirkung. Kleine Veränderungen des Multiplikators können zu deutlichen Veränderungen der Schätzung führen. Daher ist es sinnvoll, Multiplikatoren auf unterschiedlichen Grundlagen zu bilden und zu vergleichen. Außerdem können oft auch Informationen über die Gesamtgröße von als verletzlich eingeschätzten Gruppen oder Auswechdelikten zur Plausibilitätsprüfung herangezogen werden.

Expertinnen- und Experteneinschätzungen sind für eine solche Analyse in mehrfacher Hinsicht wichtig. Sie liefern Ansatzpunkte für Multiplikatorrechnungen und Plausibilitätsprüfungen und zeigen Schwachstellen solcher Berechnungen auf. Es gilt dann jeweils, die Grundlage der Expertinnen- und Experteneinschätzung zu kennen und zu verstehen, um sie nutzen zu können.

Der Abschluss-Projektworkshop zu dieser Studie wurde genutzt, um systematisch Feedback von projektinternen und projektexternen Expertinnen und Experten zu erhalten. Vorläufige Überlegungen und Berechnungen wurden vorgestellt und kritisch diskutiert.⁸ Danach wurde die Auswertung überarbeitet und für eine Veröffentlichung vorbereitet.

03 Auswertung empirischer Informationen zur Zahl der Betroffenen

Im folgenden Teil werden verfügbare quantitative Informationen dargestellt und im Hinblick auf Schätzmöglichkeiten überprüft.

7] z. B. Polizeiliche Kriminalstatistik, Befragung von Beratungsstellen.

8] Die Verfasserin dankt allen Teilnehmenden des Projektworkshops vom 08.06.2010 für ihre hilfreichen Kommentare.

6] z. B. Bevölkerung.

Abb. 3: Entwicklung der Gesamtzahlen 2006 – 2008

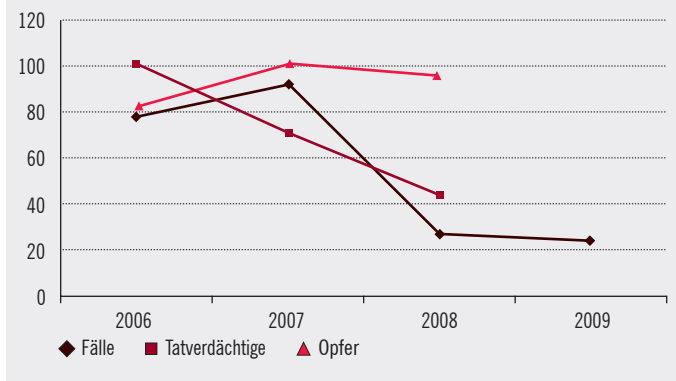
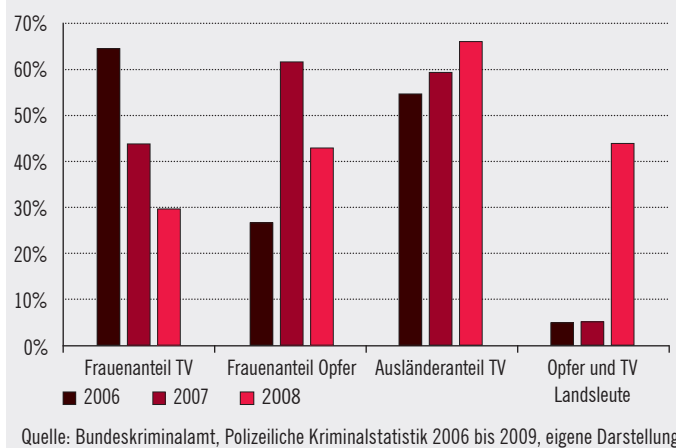


Abb. 4: Merkmale von Tatverdächtigen und Opfern § 233 (2006 – 2008)



Quelle: Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik 2006 bis 2009, eigene Darstellung

03.1 Informationen aus dem Bereich Kontrolle und Ermittlung

Polizeiliche Kriminalstatistik

In die Polizeiliche Kriminalstatistik gehen Fälle in dem Moment ein, in dem sie an die Staatsanwaltschaft weitergegeben werden. Nach Expertinnen- und Expertengesprächen ist davon auszugehen, dass die Staatsanwaltschaft bei diesen schwerwiegenden Vorwürfen relativ früh ins Verfahren einbezogen wird, wenn ein Tatverdacht nach ersten Ermittlungen nicht zerstreut wird.

Ausgewertet wurden die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik für die Jahre 2006 bis 2008 (teilweise auch 2009, soweit schon veröffentlicht) für die Paragraphen 233 StGB (MH/A im deutschen Recht) und 233a StGB (Förderung MH/A im deutschen Recht). Analysiert wurde die Entwicklung der Fallzahlen, der Tatverdächtigen- und Opferzahlen nach Geschlecht,

der Opfer-Täter-Beziehung und des Ausländeranteils unter den Tatverdächtigen. Bei § 233a gibt es so gut wie keine Fälle, sodass hier auf eine nähere Darstellung verzichtet wird. Auch unter Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (§ 233), dem ungefähren Äquivalent von Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft in der ILO-Terminologie, wird nur in geringem Umfang ermittelt. 2008 gab es 27 Fälle mit 44 Tatverdächtigen und 96 Opfern.

Seit 2007 zeichnet sich ein Rückgang der Zahlen ab, wobei die Entwicklungen bei Fällen, Opfern und Tatverdächtigen kein einheitliches Muster aufweisen. Auch Strukturvariablen wie zum Beispiel zur Geschlechterverteilung unterscheiden sich stark (siehe Abb. 3, Abb. 4, S. 316).

Die Strukturunterschiede sprechen dafür, dass die Entwicklung der Zahlen durch einführungsbedingte Anpassungsbewegungen stärker beeinflusst ist als durch zugrunde liegende Straftatenentwicklungen. Außerdem ist die Entwicklung der Zahlen stark durch einzelne Bundesländer (Berlin) beeinflusst (Cyrus et al. 2010). Daher eignen sich die PKS-Zahlen schlecht als Anknüpfungspunkt für Dunkelfeldschätzungen (Vogel & Aßner 2009:13 zu Validierungsstrategien). Ebenso wenig kann aus dem rückläufigen Trend seit 2007 auf einen Rückgang von Opferzahlen geschlossen werden. Wahrscheinlicher ist ein verändertes Polizeiverhalten unter Einbeziehung von Erfahrungen mit Staatsanwaltschaften und Gerichten.

Expertinnen- und Expertengespräche haben gezeigt, dass MH/A ein besonders schwer nachweisbares Delikt ist, sodass zum Teil auf etwas leichter nachweisbare Delikte ausgewichen wird. Überprüft wurden daher auch die PKS-Zahlen für Wucher (§ 291 StGB) und Straftaten im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung (§§ 9, 10, 11 SchwarzArbG, §§ 15, 15a AÜG). Hier sind die Zahlen höher, aber immer noch gering. 2008 werden zum Beispiel in der PKS 191 Tatverdächtige (230 Fälle) wegen Wucher und 204 Tatverdächtige (193 Fälle) wegen illegaler Beschäftigung ausgewiesen. Bei den Tatverdächtigen zu MH/A, Wucher und illegale Beschäftigung gibt es Mehrfachzählungen in unbekanntem Umfang, bei denen beide Delikte verfolgt werden. Es ist aber zu vermuten, dass hier ein unbekannter Anteil von Fällen enthalten ist, bei denen MH/A vorlag, aber nicht nachgewiesen werden konnte.

Polizeiliche Informationen, an denen eine Schätzung ansetzen könnte, stehen zurzeit nicht zur Verfügung, sodass die Einschätzung des Bundeskriminalamts geteilt wird, dass sich auf Polizeidatenbasis keine belastbaren Aussagen zum Umfang von MH/A machen lassen (Bundeskriminalamt 2010:11). Es wurde überlegt, die summierten Zahlen aus illegaler Beschäftigung und Wucher (rund 400 Fälle) als Obergrenze für die polizeibekannt Fälle zu betrachten, in denen MH/A möglicherweise vorkommen könnte, aber nicht zu Ermittlungen führt. Damit dies zutrifft, müsste in jedem polizeibekannt Fall, in dem nicht wegen MH/A ermittelt wird, obwohl es möglicherweise vorliegt, zumindest wegen Wucher oder illegaler Beschäftigung ermittelt werden. Allerdings wurde die Überlegung verworfen, weil ja auch die FKS Fälle in diesem Bereich aufdecken kann.

Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) kann unangemeldet und ohne Verdacht Arbeitsstätten betreten und die dort Beschäftigten überprüfen sowie mit polizeiähnlichen Funktionen im Bereich der illegalen Beschäftigung ermitteln. Die FKS mit ihren rund 6.600 Bediensteten hat im Jahr 2008 481.995 Personen in 46.058 Unternehmen befragt (Bundesregierung 2009). Im Rahmen ihrer Außenprüfungen kann die FKS Beobachtungen machen, die auch auf MH/A hinweisen. Qualitative Interviews im Rahmen dieser und anderer Studien weisen darauf hin, dass dies auch manchmal der Fall ist. So wird für Berlin zum Beispiel berichtet, dass bei Verdachtsfällen im Hotel- und Gaststättenbereich ein besonderer Fragebogen ausgefüllt wird. Eine Beratungsstelle in München berichtet, dass die FKS Flyer der Beratungsstelle erhalten hat, die sie verteilen kann, wenn Beschäftigte möglicherweise Unterstützung benötigen könnten. Im Bereich MH/A ist die FKS nicht selbst für Ermittlungen zuständig. Bei Auswechdelikten liegen keine aussagekräftigen Statistiken vor. Ermittlungen werden in unmittelbarer Kooperation mit der Staatsanwaltschaft durchgeführt, sodass Straftaten im Bereich der FKS-Ermittlungen nicht in die Polizeiliche Kriminalstatistik eingehen. Ein Berichtswesen nach Delikten wird zurzeit aufgebaut.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit veröffentlicht im Vergleich zur Polizei bisher nur sehr wenige quantitative Informationen über

ihre Arbeit. Interne Berichte, die auf mögliche Anhaltspunkte hätten ausgewertet werden können, wurden nicht zur Verfügung gestellt, da sie nach Auskunft des zuständigen Ministeriums keine für diese Studie verwertbaren Informationen enthalten. 2008 wurden 77 Fälle wegen § 10 Schwarzarbeitsgesetz⁹⁾ von der FKS verfolgt. Durch die Zugangsmöglichkeiten und Kompetenzen der FKS könnte sie nach Auffassung der Verfasserin aussagekräftige Daten zur statistischen Abschätzung des Umfangs der Arbeitsausbeutung im Allgemeinen und Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung im Besonderen erheben. Mit den derzeit veröffentlichten und vermutlich auch intern dokumentierten Vorgängen ist dies jedoch nicht möglich. Eine Dokumentation der Auswahlprinzipien für die kontrollierten Betriebe sowie auch von Beobachtungen, die nicht unmittelbar für die Arbeitsabläufe in der Behörde relevant sind, wäre wichtig, zum Beispiel um die Ergebnisse verdachtsgeleiteter Kontrollen, Vollerhebungen und Zufallskontrollen zu vergleichen. Eine solche Studie würde eine umfangreiche Kooperation zwischen FKS und Sozialforschung mit einer gründlichen Vorbereitung erfordern, insbesondere weil die FKS mit ihren weitreichenden Befugnissen sensible Daten produziert, deren Nutzung auch unter Datenschutzgesichtspunkten vorab geprüft werden müsste.

Umfrage unter Polizeisachbearbeiterinnen und -bearbeitern

Des Weiteren wurde geprüft, ob die Befragung von Polizeisachbearbeiterinnen und -sachbearbeitern im Rahmen der Teilstudie L1 WP 2.1 bezüglich MH/A für eine Schätzung verwertbare Informationen enthält. Die Umfrage wurde Abteilungen zugeleitet, in denen Polizeibeamtinnen und -beamte potenziell mit MH/A befasst sein könnten, wobei die Grundgesamtheit zahlenmäßig unbekannt ist, sodass keine Rücklaufquote berechnet und keine Hochrechnung durchgeführt werden kann.

Der Fragebogen wurde von 51 Beamtinnen und Beamten beantwortet. 40 Sachbearbeitende erinnerten sich an Fallkonstellationen aus den Jahren 2005 bis 2009, in denen es Hinweise für einen Anfangsverdacht von „Menschenhandel/

9) Beschäftigung von Ausländer/innen ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen.

Tab. 3: § 233 Abgeurteilte nach Art der Entscheidung 2006 bis 2008

	Verurteilung	Einstellung	Freispruch	insgesamt
2008	16	8	1	25
2007	8	4	1	13
2006	11	6	1	18

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, Tabelle 2.2 Langfassung, eigene Berechnung

Arbeitsausbeutung“ gab (insgesamt 387 Situationen oder knapp 80 mal pro Jahr). Als weitaus wichtigster Wirtschaftsbereich wird Prostitution genannt (328 Fälle). Es ist anzunehmen, dass die Befragten entweder angenommen haben, dass es sich um Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung im Prostitutionsbereich handeln könnte, oder sie sind bei dieser Frage von einer Befragung zum Themenbereich Menschenhandel insgesamt ausgegangen. Es verbleiben also 60 Fälle aus 5 Jahren oder 12 Fälle pro Jahr, in denen Sachbearbeitende diesen Verdacht außerhalb des Prostitutionsbereiches gehegt haben. In einem Viertel dieser Fälle wurden Ermittlungen eingeleitet. Eigene Ermittlungen zu MH/A wurden in insgesamt 119 Fällen angegeben, davon 107 im Prostitutionsbereich und 12 in anderen Wirtschaftsbereichen. Vergleicht man die Ermittlungszahlen mit den Angaben der PKS, so kommt man für das aktuellste Jahr 2009 auf 27 von Sachbearbeitenden angegebene eigene Ermittlungen bei 24 PKS-Fällen, also auf einen recht hohen Wert. Auch wenn man bedenkt, dass Ermittlungen sich über einen längeren Zeitraum hinziehen können und mehrere an der Umfrage beteiligte Sachbearbeitende am gleichen Fall gearbeitet haben könnten, scheint die Umfrage doch einen recht hohen Anteil der Sachbearbeitenden erreicht zu haben, die aktuell konkret zu MH/A ermittelt haben. Während dies für die Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs gut ist, trifft für die Dunkelzifferschätzung das Gegenteil zu. Es ist unwahrscheinlich, dass hier in besonderem Umfang Fälle zusätzlich zur PKS angegeben wurden. Auch die Hinweise auf zusätzliche Verdachtsfälle sind – wenn man vom Prostitutionsbereich absieht – sehr gering. Zu Schätzzwecken werden die Umfragedaten nicht herangezogen.

Staatsanwaltschaft

Bei der Staatsanwaltschaft laufen Informationen aus verschiedenen Bereichen zusammen.

Die Staatsanwaltschaft kann von der Polizei oder FKS ermittelte Sachverhalte entscheiden oder auch direkt Informationen zum Beispiel über Anwältinnen und Anwälte bekommen, bei denen dann die Polizei für weitere Ermittlungen eingesetzt wird oder bei denen unmittelbar nach Aktenlage eingestellt wird. Die Staatsanwaltschaft hat also eine Schlüsselrolle im Umgang mit MH/A. Informationen zu insgesamt eingehenden Hinweisen und eingestellten Ermittlungen liegen nicht vor. Eine quantitative Umfrage in der Staatsanwaltschaft erscheint wegen der relativ geringen Bedeutung des Delikts wenig aussichtsreich.

Rechtsprechung und Strafverfolgungsstatistik

Die Entscheidungen des Rechtssprechungssystems schlagen sich in der Strafverfolgungsstatistik nieder. Die Strafverfolgungsstatistik zeigt für das Jahr 2008 25 Gerichtsentscheidungen bei Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, darunter rund zwei Drittel Verurteilungen. [siehe Tab. 3, S. 318]

Von den rund 200 Fällen, die von 2005 bis 2008 in die PKS aufgenommen worden sind, scheinen im gleichen Zeitraum 56 vor Gericht gelandet zu sein. Weitere Fälle könnten noch nicht rechtskräftig entschieden sein oder die Ermittlungen wurden von der Staatsanwaltschaft eingestellt oder es wurde zunächst wegen MH/A ermittelt, später aber wegen anderer Delikte ein Verfahren eröffnet. Im Expertinnen- und Expertengespräch wurde auch darauf hingewiesen, dass Fehlkodierungen in der Strafverfolgungsstatistik möglich sind. Weiter reichende Schlussfolgerungen können somit auf dieser Grundlage nicht gezogen werden.

03.2 Informationen aus dem Beratungsbereich

Für eine Umfrage im Rahmen von LOS1 WP 1 wurden 48 aktive Fachberatungsstellen (FBS) sowie weitere Mitgliedsorganisationen des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhan-

del und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e. V. – angeschrieben.¹⁰ Der Rücklauf kam ausschließlich von den aktiv in der Beratung von Betroffenen von Menschenhandel tätigen Fachberatungsstellen.¹¹ Er kann in Bezug auf diese mit rund 38 Prozent als recht gut für eine schriftliche Umfrage eingestuft werden. Die absolute Zahl von 18 zurückgesandten Fragebögen ist gering. In fast allen Fällen gab es Rückfragen zur Klärung von Unstimmigkeiten in den Antworten.¹²

12 FBS hatten Erfahrung mit der Beratung von Menschen, die von MH/A im Sinne des § 233 StGB betroffen waren beziehungsweise bei denen nach Einschätzung der FBS Anhaltspunkte dafür vorlagen. 6 der 18 FBS hatten keine solchen Erfahrungen. In fast allen Fällen betrafen die Erfahrungen Frauen, was bei einer überwiegend auf Frauen ausgerichteten Tätigkeit der Beratungsstellen auch nicht verwunderlich ist. Generell ist ein höherer Rücklauf bei Organisationen mit Bezug zu einem Thema zu erwarten als bei Organisationen ohne Bezug, und dies wurde durch die Rückfragen bei den teilnehmenden Beratungsstellen auch in diesem Fall bestätigt. Demnach können wir davon ausgehen, dass mindestens 12 (25%) und höchstens 32 (67%) Fachberatungsstellen Beratungserfahrung mit MH/A (FBSmE) hatten (Anteil der FBSmE an Grundgesamtheit beziehungsweise an Rücklauf der Fragebögen).

Nach Polizeiangaben gab es im selben Jahr Ermittlungsfälle wegen MH/A mit 45 männlichen und 41 weiblichen Opfern (BKA 2009:11). Dies deutet darauf hin, dass ein hoher Anteil der Fälle, in denen die Polizei bei Taten gegen weibliche Opfer ermittelt hat, auch von FBS begleitet wurde. Fast alle Frauen mit MH/A-Verdacht, die beraten wurden, hatten in Privathaushalten gearbeitet.

Sowohl die Zahl der Beratungsstellen, die zum Thema beraten haben, als auch die Zahl der betreuten Fälle ist seit 2005 gestiegen. Daraus können keine Rückschlüsse auf eine wachsende Bedeutung von MH/A gezogen werden, da vermutlich eher ein wachsendes Bewusstsein von der Existenz des neu eingeführten Straftatbestands besteht. Die Auswertung enthält auch

Informationen darüber, in wie vielen Fällen die Polizei wegen MH/A ermittelt hat, wobei bei einem Fall auch mehrere Personen betroffen gewesen sein können. Während die Zahl der beratenen Personen von 2008 auf 2009 von 36 auf 45 angestiegen ist, ging die Zahl der Fälle von gleichzeitigen Polizeiermittlungen von 27 auf 12 zurück. Hier liegt die Vermutung nahe, dass dieser Weg seltener beschritten wird, weil er als wenig aussichtsreich eingestuft wird. Möglicherweise gab es aber auch mehr Fälle, in denen mehrere Personen betroffen waren.

2009 hatten 9 von 48 FBS insgesamt 45 Personen in dieser Thematik beraten, darunter zwei Männer. Fachberatungsstellen existieren zwar relativ breit gestreut in Deutschland, aber nur in einigen Großstädten gibt es mehrere Beratungsstellen mit langjähriger Erfahrung, die gezielt auch Anhaltspunkte für MH/A aufgreifen. 33 der 45 Fälle von 2009 wurden von den antwortenden Beratungsstellen in Berlin und München angegeben. Dies sind Beratungsstellen, die sich aktiv mit dem Thema MH/A auseinandergesetzt haben und auch Kooperationsvereinbarungen geschlossen haben, die nicht nur Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, sondern auch MH/A einschließen.

Daher wird angenommen, dass sich die relativ hohen Beratungszahlen eher auf die Aktivitäten der Fachberatungsstellen als auf unterschiedliche Verhältnisse in den Städten zurückführen lassen, was einen Ansatzpunkt für eine Hochrechnung auf der Basis besonders aktiver Beratungsstellen bietet [*siehe Kapitel 4*].

03.3 Falldokumentation aus verschiedenen Quellen

Im Rahmen von qualitativen Interviews, die primär für andere Teilstudien durchgeführt wurden, wurden auch Fallbeispiele für extreme Arbeitsausbeutung beschrieben [*siehe L1 Fallsammlung*]. Die Fallbeispiele wurden in systematischer Form tabellarisch dokumentiert und sind im Anhang zu finden. In gleicher Form wurden die Fälle aus einer Auswahl vorliegender Urteile systematisiert.

Dokumentiert wurde:

- Quelle der Information und Zeitpunkt des Bekanntwerdens
- Persönliche Merkmale der/des Betroffenen (Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus)

10] Bei den weiteren angeschriebenen KOK-Mitgliedsorganisationen gab es keinen Rücklauf, sodass sie für die weitere Auswertung nicht berücksichtigt werden.

11] Die zumeist im Schwerpunkt mit Betroffenen von MH/S arbeiten.

12] Für künftige Umfragen zu diesem Thema erscheinen, vor allem wenn es um Zahlenangaben geht, eher telefonische als schriftliche Umfragen geeignet.

- Merkmale des Arbeitsverhältnisses (Branche, Dauer, vereinbarter Lohn)
- Gewalt- und Freiheitsberaubungsindikatoren: Hinweise auf unmittelbaren Zwang durch Arbeitgebende oder andere Personen (Gewaltanwendung, Gewaltandrohung, Einsperren, Bewachen, Passenzug)
- Täuschungsindikatoren: Hinweise auf erhebliche unrechtmäßige Lohnverminderung (für Miete und Lebensunterhalt, Schulden, durch Überstunden)
- Vorliegen von Polizeiermittlungen
- Bemerkungen zu Besonderheiten des Falles

Insgesamt wurden 53 Fälle einzeln aus verschiedenen Quellen dokumentiert. Fünf Fälle waren mehrfach dokumentiert, wie sich aus den Bemerkungen ersehen ließ. Sieben weitere Fälle wurden in die Tabelle nicht aufgenommen, weil Gewalt- oder Freiheitsberaubungsindikatoren oder Täuschungsindikatoren nicht eindeutig dokumentiert waren. In solchen Fällen war zum Beispiel ein sehr niedriger Lohn der Anlass der Beschreibung des Falles.¹³ Die integrierte Falltabelle enthält 41 Fälle mit insgesamt mindestens 395 Betroffenen [siehe Annex 2, S. 327].

Insgesamt wurde in verschiedenen Teilbereichen der Studie recht umfassend nach Expertinnen und Experten gesucht, die in ihrer beruflichen Praxis mit extremer Arbeitsausbeutung und potenziellen Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung zu tun haben und die darüber in einem Gespräch Auskunft geben wollten. Die Fallauswahl ist durch die Suchanstrengungen der Forschungspartnerinnen und -partner sowie das Themenverständnis der Interviewten geprägt. Damit ist die Stichprobe weder vollständig noch repräsentativ. Allerdings erscheint es nach den Suchanstrengungen wahrscheinlich, dass die Fälle langjähriger, mit Gewalt und Isolierung erzwungener Arbeit, die bekannt geworden sind, in hohem Umfang erfasst sind. Zusätzlich konnten Fälle im Raum Berlin-Brandenburg herangezogen werden, die im Rahmen einer Studie für das Berliner Bündnis gegen Menschenhandel nach ähnlichen Kriterien erhoben und aufbereitet wurden (Cyrus et al. 2010).

13] Z. B. der Fall, in dem eine Frau jahrelang ohne Bezahlung in einer verwandten Familie den Haushalt geführt hat, ohne dass es klare Hinweise auf Isolierung oder Täuschung gab.

In fast allen Fällen wurden sehr niedrige Nettolöhne und erhebliche Abweichungen zwischen den vereinbarten Lohn- und Arbeitsbedingungen und den tatsächlichen Bedingungen berichtet. Die Beschäftigten wurden in den aufgenommenen Fällen über die tatsächlich im Verhältnis zur Arbeitszeit zu erwartenden Löhne getäuscht. Zum Teil geht es ‚nur‘ um Überstunden in erheblichem Ausmaß, zum Teil wurde Kost und Logis versprochen, aber nur Essensreste und eine Matratze in einer Gaststättenküche geboten, zum Teil wurde Lohn immer wieder versprochen und am Ende nicht ausgezahlt.

Betrachtet man nur die Fälle mit einer Dauer von über 6 Monaten, so kommt man auf eine Gesamtzahl von 18 Fällen mit 21 Geschädigten. Es wird deutlich, dass längerfristige Fälle extremer Ausbeutung sich in der Regel auf Einzelpersonen beziehen, die in Privathaushalten, Gaststätten oder kleinen Unternehmen beschäftigt sind, während Fälle mit einer großen Zahl von Betroffenen meist kürzere Zeiträume betreffen und in der Baubranche und Landwirtschaft anzutreffen sind.

Betrachtet man nur die Fälle, in denen Hinweise auf unmittelbaren Zwang durch Gewalt und Isolierung dokumentiert sind, kommt man für den Zeitraum 2005-2009 auf 13 Fälle mit 19 Betroffenen beziehungsweise unter Einbeziehung der in der BBGM-Studie erhobenen Fälle auf 21 Fälle mit 25 Betroffenen. Bezieht man die Angaben zu der Falldauer auf die Zahl der betroffenen Personen, so erhält man einen Falldauernmultiplikator, der bei 2 liegt.¹⁴ Sie wurden also im Durchschnitt 2 Jahre zur Arbeit gezwungen, wobei zwei Personen sehr lange (über 9 Jahre) und die übrigen von wenigen Monaten bis zu 2 Jahren betroffen waren.¹⁵ Dies deutet darauf hin, dass für jeden Fall, der berichtet wird, im gleichen Zeitraum mindestens ein weiterer Fall existiert, der erst später bekannt wird.

Explizite Zahlenschätzungen von Expertinnen und Experten aus dem Beratungsbereich gibt es nicht. Insgesamt gehen Expertinnen und Experten aus dem Kontroll- und Beratungsbe-

14] 1,9 bei in dieser Studie ermittelten Fällen, 2,1 unter Einschluss der in der BBGM-Studie ermittelten Fälle.

15] In der Umfrage der Fachberatungsstellen wurden vergleichbare Verhältnisse zur Dauer angegeben: Bei 64 Beratern aus mehreren Jahren ließen sich Angaben zur Dauer des ausbeuterischen Arbeitsverhältnisses machen. In 8 Fällen hatte das Beschäftigungsverhältnis mehr als 2 Jahre gedauert.

reich davon aus, dass die Anzahl der Fälle mit Gewalt- und Freiheitsberaubungsindikatoren eher gering ist. Es gebe vielfältige legale Möglichkeiten, niedrige Löhne zu zahlen und die Beschäftigten trotzdem zur Arbeit zu animieren, so einige Expertinnen und Experten. Darüber hinaus wird angenommen, dass strafrechtlich relevante Arbeitsausbeutung im Sinne von Lohnwucher und Lohnbetrug verbreitet ist, die Betroffenen aus verschiedenen Gründen [siehe L1 WP 1] aber kein Interesse daran haben, als Menschenhandelsopfer identifiziert zu werden oder sonstige strafrechtliche Verfolgung zu suchen. Hier wird auch von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen.

Es gibt einzelne Einschätzungen, dass bestimmte aufenthaltsrechtliche Konstellationen mit enger Arbeitgeberbindung so anfällig sind für Missbräuche, dass in vielen Fällen die Grenze zwischen einfacher Ausbeutung, der sich die Betroffenen entziehen können, und MH/A überschritten wird. Entsprechende Aussagen können für die Risikogruppenfeststellung in Betracht gezogen werden.

04 Schätzungen

04.1 MH/A-Opfer mit besonderem Betreuungsbedarf

Eine Schätzung der Gesamtzahl der Betroffenen ist mit den vorhandenen Informationen nicht sinnvoll [siehe Kapitel 2]. Eine sehr grobe Einschätzung zur Zahl der Betroffenen, bei denen erheblicher Betreuungsbedarf unterstellt werden kann, wird hier vorgestellt. Hierbei handelt es sich wie bereits ausgeführt um eine Teilgruppe der insgesamt Betroffenen von MH/A. Nur für diese Teilgruppe lagen ausreichende Daten vor, mithilfe derer eine Schätzung vorgenommen werden konnte.

Dazu wird angenommen, dass jemand von MH/A betroffen ist und erheblichen Hilfebedarf hat, wenn Gewalt angedroht oder angewendet wurde oder wenn die Person durch die Arbeitgebenden aktiv durch Einsperren, Bewachen und Passenzug in der Mobilität eingeschränkt wurde, wenn also Gewalt- oder Freiheitsberaubungsindikatoren angegeben wurden. Hier ist es wahrscheinlich, dass nach Unterbringungsmöglichkeiten gesucht werden muss und dass

Traumata bei den Betroffenen vorliegen, die psychologischer Unterstützung bedürfen, damit beziehungsweise wenn sich die Betroffenen aus Arbeitsverhältnissen lösen und Entscheidungen über längerfristige Perspektiven fällen können.

Die Umfrage unter Fachberatungsstellen hat ergeben, dass die Beratungsstellen in Berlin und München besonders viele Fälle von MH/A bereits beraten haben und dass dies vermutlich auf die Sensibilität und Aktivität der Beratungsstellen zurückgeht. Daher wird angenommen, dass in anderen Städten bei ähnlicher Ausrichtung ebenfalls höhere Beratungszahlen erreicht würden. In Berlin ist die Situation insofern besonders, als dass mehrere Hausangestellte von Botschaftsangehörigen unter den Betroffenen waren. Daher soll München zur Grundlage für Hochrechnungsüberlegungen gemacht werden.

Dort haben zwei Beratungsstellen 2009 insgesamt 12 Frauen im Hinblick auf MH/A beraten, wobei in mindestens 8 Fällen auch Hinweise auf MH/A-Betroffene mit hohem Hilfebedarf vorlagen.¹⁶ Im Vorjahr hatte eine der beiden Organisationen sogar 21 Frauen beraten. Die Fälle waren überwiegend in privaten Haushalten angesiedelt. Die Beratungsstellen sind gut vernetzt und über das Thema informiert. Es gibt Kooperationsvereinbarungen mit der Polizei, die MH/A einschließen. Es wird angenommen, dass die Beratungsstellen aufgrund ihrer Erfahrung Indikatoren für MH/A korrekt erkennen konnten.

Es ist nicht offensichtlich, mit welchen Bezugsgrößen die Münchner Zahlen auf das Bundesgebiet hochgerechnet werden können. Alternative Berechnungen wurden durchgeführt. Geht man davon aus, dass in anderen deutschen Großstädten ab 200.000 Einwohnern unabhängig von ihrer Größe ähnliche Zahlen erreicht werden könnten, kommt man auf mindestens 304 betroffene Frauen mit besonderem Betreuungsbedarf bundesweit. Geht man davon aus, dass in den Städten im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungsgröße ähnliche Beratungszahlen erreicht werden könnten, kommt man auf 119 Frauen. Geht man davon aus, dass im gesamten Bundesgebiet im Verhältnis zur Zahl der Privathaushalte ähnliche Zahlen erreicht werden könnten, kommt man auf 428 Frauen. Hier soll mit der konservativsten Größe weiterüberlegt

^{16]} Gewalt- und Freiheitsberaubungsindikatoren.

werden, weil möglicherweise in Städten in gewissem Umfang auch Menschen aus dem Umland mitberaten werden.

Die Falldokumentation weist darauf hin, dass Fälle mit besonderem Beratungsbedarf erst im Durchschnitt nach zwei Jahren bekannt werden. Daher wird angenommen, dass es zu jedem beratenen Fall mindestens einen unberateten Fall gibt, der später bekannt wird. Somit kommt man auf etwa 240 betroffene Frauen.

Es kann jedoch nicht angenommen werden, dass nur Frauen betroffen sind. Die Hinweise aus Interviews mit Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, bei Gewerkschaften und Migrations- und Sozialberatungsstellen deuten darauf hin, dass auch Männer betroffen sind. Bei den Fällen aus der integrierten Falldokumentation mit Gewalt- und Freiheitsindikatoren machen Frauen etwas mehr als die Hälfte aus, wobei bedacht werden muss, dass auf Frauen spezialisierte Fachberatungsstellen einen Teil der Fälle berichtet haben. Dabei sind Frauen eher in Privathaushalten zur Arbeit gezwungen, während Männer häufiger in den Küchen von Gaststätten isoliert werden. In der PKS schwankt der Frauenanteil bei den Opfern zwischen rund einem Drittel und rund zwei Dritteln. Solide Hinweise auf das Männer-Frauen-Verhältnis gibt es nicht. Die Annahme, dass es ebenso viele Männer wie Frauen mit erheblichem Beratungsbedarf gibt, erscheint allerdings angesichts der vorliegenden Informationen plausibel.

Damit kommt man zusammenfassend auf etwa 480 Betroffene mit besonderem Beratungsbedarf, die bei erweiterten Beratungs- und Betreuungskapazitäten innerhalb eines Jahres erreicht werden könnten. Bei dieser Schätzung ist angenommen, dass die Verweildauer in einem erzwungenen Arbeitsverhältnis durch eine verbesserte Vernetzung und Information verkürzt werden kann, dass aber Menschen, die sich selbst zum Beispiel mit der Hilfe von Landsleuten befreien und nie mit irgendwelchen Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland in Berührung kommen und über die mit den in dieser Studie angegebenen Mitteln keine Informationen gesammelt werden konnten, auch in Zukunft nicht den Weg in eine Beratung finden.

Des Weiteren wird daran erinnert, dass es sich um eine Fallzahl- und nicht um eine Bestandsgrößenschätzung handelt, das heißt, dass es hier nicht darum geht, wie viele Menschen

zu einem spezifischen Zeitpunkt¹⁷ in einem Jahr betroffen sind, sondern darum wie viele Menschen innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr tatsächlich oder potenziell um Rat und Hilfe nachsuchen. Informationen zu durchschnittlichen Betreuungszeiten lagen nicht vor. Wenn man eine Betreuungszeit von durchschnittlich 3 Monaten veranschlagt, muss damit gerechnet werden, dass einer Verbesserung der Vernetzung und Information bundesweit eine Kapazität von circa 120 Betreuungsplätzen nur für diese schwereren Fälle bereitgestellt werden muss, wenn sich die übrigen Verhältnisse nicht ändern. Die Verbesserung und Vernetzung der Information und Betreuung könnte einerseits dazu führen, dass sich zusätzliche Personen melden, die bisher in vergleichbaren Situation keinerlei Kontakt mit Beratungs- und Betreuungsorganisationen hatten, sie könnte aber auch das Risiko der Arbeitgeber erhöhen, sodass es zu insgesamt weniger erzwungener Arbeit kommt und damit auch zu geringerem Beratungsbedarf

04.2 Risikogruppen

Betrachtet man die wenigen vorhandenen Urteile, so sind auch Opfer betroffen, die nicht in der obigen Weise als MH/A-Opfer mit besonderem Beratungsbedarf eingestuft wurden, weil keine eindeutigen Gewalt- und Freiheitsberaubungsindikatoren vorlagen. In solchen Fällen wurden die Betroffenen zum Beispiel „nur“ getäuscht, betrogen und an der Ausübung ihrer Rechte gehindert, wobei ausgenutzt wurde, dass sie sich in Deutschland schlecht verständigen konnten, über ihre Rechte nicht informiert waren und kein Geld zur Rückfahrt oder keine Kontakte zur Mobilisierung von Unterstützung hatten. Die Grenzen zwischen einer vom Arbeitgeber herbeigeführten Zwangsbeschäftigung unter Ausnutzung einer Zwangslage und auslandsspezifischen Hilflosigkeit, die als MH/A einzustufen ist, und einer freiwilligen Einwilligung unter ungünstigen Rahmenbedingungen sind hier fließend.

Eine Schätzung der Zahl der insgesamt im Sinne des deutschen Rechts Betroffenen wird auch dadurch erschwert, dass die Formulierung des deutschen MH/A-Paragrafen so offen ist, dass potenziell sehr viele Situationen gemeint sein könnten, die Rechtsprechung ihn aber so

¹⁷ Z. B. 31.12.

auslegt, dass recht enge und schwer überprüfbare Voraussetzungen vorliegen müssen. In der nicht näher mit den rechtlichen Grundlagen befassten Kontroll- und Beratungspraxis scheint eher ein umgangssprachlicher Begriff vorzuherrschen, in dem auf schwerere Fälle abgestellt wird, in denen Gewalt- und Freiheitsberaubungsindikatoren vorliegen.

Extreme Arbeitsausbeutung, definiert als auffälliges Missverhältnis der eigenen Arbeitsbedingungen zu denen vergleichbarer Arbeitnehmer, ist eine Grundvoraussetzung für das Vorliegen von MH/A. In solchen Fällen dürfte Bedarf an Beratung und Unterstützung bei der Durchsetzung von Arbeitsrechten bestehen, unabhängig davon, ob die Schwelle zur erzwungenen Arbeit rechtlich klar überschritten wird. Für Maßnahmenplanung erscheint es also sinnvoller, nicht den Umfang der von MH/A betroffenen Menschen insgesamt zu schätzen, sondern die Zahl der Betroffenen von schwerer Arbeitsausbeutung, die Beratungs- und Unterstützungsbedarf bei der Durchsetzung von Arbeitsrechten haben. Dies konnte im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden. Vorstellbar wäre eine solche Schätzung mit Daten, die die Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Rahmen ihrer Ermittlungstätigkeiten erheben könnte [siehe Kapitel 3.1]. Im Rahmen dieser Studie wurde anhand der Schilderungen von Expertinnen und Experten aus Gewerkschaften, Migrationsberatung und der Rechtsanwaltschaft klar, dass es deutlich mehr Fälle gibt, als sie im Rahmen ihrer Arbeit erfahren und für diese Studie berichten konnten.

Zunächst wird hier ausgewertet, ob es eine besondere Betroffenheit von bestimmten Branchen, Staatsangehörigkeiten, Altersgruppen, Geschlechtern und Aufenthaltsstatusgruppen gibt [siehe L1 WP 1].

Betrachtet man Branchen, so sind neben Privathaushalten und Gaststätten auch vor allem das Baugewerbe, die Landwirtschaft und die fleischverarbeitende Industrie genannt worden.

Wenn es um Herkunftsländer geht, könnte man die Ermittlungen zum Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung als Hinweis heranziehen. Falls Menschen aus bestimmten Herkunftsländern besonders anfällig dafür sind, in sexuelle Ausbeutung in Deutschland gelockt zu werden, ist anzunehmen, dass Menschen aus diesen Ländern auch für die Ausbeutbarkeit in der sonstigen Privatwirtschaft besonders anfällig sind. Mit

zusammen beinahe 40 Prozent aller Opfer werden aktuell besonders Staatsangehörige von Rumänien und Bulgarien genannt. Weitere einzeln genannte Staatsangehörigkeiten beziehen sich auf Polen, Ungarn, Nigeria, Türkei und die Slowakische Republik (Bundeskriminalamt 2010:8). Die Staatsangehörigkeiten dieser Länder finden sich auch in der integrierten Falldokumentation wieder. Des Weiteren gibt es Hinweise auf die Anfälligkeit von Gaststättenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern aus Indien und China sowie in Privathaushalten beschäftigte Lateinamerikanerinnen und Lateinamerikaner. Im neuesten Länderbericht Deutschland des Berichts der US-Regierung zum Menschenhandel wird China als Herkunftsland für Zwangsarbeit in der Gastronomie ebenfalls besonders hervorgehoben.¹⁸

Auch deutsche Staatsangehörige sind mit etwa einem Viertel aller Opfer von besonderer Bedeutung bei den Polizeiermittlungen zu sexueller Ausbeutung. Sieht man sich das Alter an, so stellt man fest, dass bei Deutschen rund 80 Prozent der Betroffenen und bei Ausländerinnen und Ausländern 58 Prozent der Betroffenen 20 Jahre und jünger sind. Der hohe Anteil junger Menschen in der PKS – und damit indirekt auch der hohe Anteil deutscher Staatsangehöriger – kann möglicherweise mit den geringeren Anforderungen an die Nachweisbarkeit von Menschenhandel in Kombination mit Freierpräferenzen für junge Menschen erklärt werden. Es erscheint nicht plausibel, den Frauen-, Kinder- und Jugendlichen- und Deutschenanteil von MH/S auf MH/A zu übertragen. Sicherlich ist Jugend auch anfällig dafür, auf falsche Arbeitsversprechen hereinzufallen und sich in der Situation schlecht helfen zu können. Andererseits kann nicht von einer besonderen Präferenz von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern für die Arbeit von Kindern ausgegangen werden. In der integrierten Falldokumentation gibt es keine Kinder und keine klare Dominanz von Frauen, wohl aber geschlechtsspezifische Kombinationen von Branche und Geschlecht.

Nach dem Aufenthaltsstatus sind EU-Bürgerinnen und -Bürger aus den neuen Mitglieds-

18] „Die Polizei schätzt, dass Banden innerhalb der letzten zehn Jahre ungefähr 1 000 Chinesen nach Deutschland brachten und sie dazu zwangen, unter ausbeuterischen Bedingungen in Restaurants zu arbeiten.“ (U.S. Government 2010: 155). Auf welchen Überlegungen die Schätzung beruht, ist nicht berichtet, sodass hier die konkrete Zahl nicht weiter beachtet werden sollte.

staaten, Beschäftigte mit befristeten, an einen spezifischen Arbeitgebenden gebundenen Aufenthaltsrechten wie z.B. Werkvertragsarbeitnehmerinnen und

-nehmer, Hausangestellte in Botschaften oder Spezialitätenköchinnen und -köche, Menschen ohne jeden Aufenthaltsstatus¹⁹ und auch Geduldete, die sich um ein längerfristiges Aufenthaltsrecht bemühen, besonders betroffen.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) berichtet über den Umfang von Personengruppen nach Zulassungskriterien (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2010:75ff). Demnach gab es 2008 rund 93.000 Arbeitsgenehmigungen-EU, 29.000 Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger erhielten eine Aufenthaltsgenehmigung zur Ausübung einer Beschäftigung. Außerdem gab es rund 17.000 Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -nehmer aus mittel- und osteuropäischen Staaten und der Türkei, mit denen Abkommen geschlossen wurden. 285.000 ausländische Saisonbeschäftigte und Schaustellergehilfinnen und -gehilfen wurden vermittelt. In Privathaushalten gab es Genehmigungen für 3.000 Pflegekräfte und rund 8.000 Au-pairs. Knapp 3.000 Zustimmungen wurden für überwiegend chinesische und indische Spezialitätenköchinnen und -köche vergeben. 103.000 Personen lebten Ende 2008 mit einer Duldung in Deutschland (BAMF 2010:231). Die Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland wird auf rund 183.000 bis 425.000 geschätzt (Aßner & Vogel 2010:13). Insgesamt hatten in Deutschland knapp eine Million Menschen einen Aufenthaltsstatus, bei dem in Kombination mit anderen Merkmalen eine besondere Anfälligkeit für zwangsweise Arbeitsausbeutung gegeben sein könnte.

Sicherlich könnten alle genannten Gruppen von allgemein zugänglichen Informationen über Arbeitsrechte und ihre Durchsetzbarkeit profitieren, sodass seltener Situationen auftreten, in denen Arbeitgeber auf die Verletzlichkeit von Arbeitnehmenden aufmerksam werden und diese in Ausnahmefällen auch dazu ausnutzen, eine Weiterbeschäftigung unter Ausnutzung der Verletzlichkeit zu erzwingen.

Als Risikogruppen für besonderen Beratungsbedarf lassen sich anhand der integrierten Falldokumentation einige Gruppen ausmachen,

für die muttersprachliche Informations- und Beratungsangebote sinnvoll erscheinen. In bestehenden Beratungs- und Betreuungsangeboten ist möglicherweise eine Weiterbildung im Hinblick auf das Erkennen und Betreuen von MH/A-Situationen sinnvoll. Einige Kombinationen lassen sich gesondert benennen:

- Frauen aus Drittstaaten, die illegal oder mit befristetem Status in Privathaushalten arbeiten,
- Männer und Frauen mit arbeitgebergebundenen Aufenthaltsgenehmigungen im Hotel- und Gaststättengewerbe (insbesondere Spezialitätenköchinnen und -köche aus China und Indien),
- Männer aus der Türkei und den neuen Mitgliedsstaaten, die als Werkvertragsarbeitnehmer oder scheinbar Selbstständige im Baubereich oder der fleischverarbeitenden Industrie arbeiten,
- Frauen und Männer aus den neuen Mitgliedsstaaten, die Saisonbeschäftigungen in der Landwirtschaft aufnehmen,
- Geduldete in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, die sich mit regulärer Beschäftigung den Zugang zu einem dauerhaften Aufenthaltsstatus erarbeiten wollen.
- Eine Auswertung der Erfahrungen besonders aktiver auf den Arbeitsmarkt spezialisierter Beratungsstellen könnte möglicherweise genutzt werden, um den Umfang des Beratungsbedarfs hochzurechnen.

05 Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für zukünftige Untersuchungen

Im deutschen Recht ist Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung anders definiert als im internationalen Sprachgebrauch, was den Vergleich mit internationalen Untersuchungen erschwert. Im Wesentlichen entspricht der deutsche Begriff von MH/A (§ 233) dem Begriff von Zwangsarbeit zur ökonomischen Ausbeutung, wie er von der ILO verwendet wird, während das, was international üblicherweise als Menschenhandel bezeichnet wird, in Deutschland unter Förderung des Menschenhandels (§ 233a) firmiert.

Vorhandene polizeiliche Zahlen sind noch stark durch die sich herausbildende Praxis und

^{19]} illegal Aufhältige.

Rechtsprechung geprägt und weisen noch keine einheitlichen Muster auf, die sich für Schätzansätze eignen würden.

Auf der Basis einer Umfrage unter Fachberatungsstellen und Informationen aus einer integrierten Falldokumentation aus qualitativen Interviews wird geschätzt, wie groß die Zahl der Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist, die erheblichen Betreuungsbedarf haben, weil sie mit Gewalt, Gewaltandrohung oder Einschränkungen der Bewegungsfreiheit an der Aufgabe des Arbeitsplatzes gehindert werden. Wenn man die Region mit den höchsten Beratungszahlen für Frauen als Maßstab nimmt und annimmt, dass sich ähnliche Zahlen auch in anderen Regionen und für Männer erreichen ließen, ist eine Zahl von mindestens 480 Personen anzunehmen, die im Verlauf eines Jahres besonderen Betreuungsbedarf haben.

Diese besonders schweren Fälle machen vermutlich nur einen kleinen Teil der Gesamtzahl der Fälle aus, die als Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung eingestuft werden können, wenn man auch Fälle hinzunimmt, in denen Personen durch Täuschung und Betrug in eine ausbeuterische Arbeitssituation gelockt oder dort festgehalten werden.

Nur wenn die Beschäftigten selbst glaubhaft Informationen an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben, ist es nach derzeitiger Rechtslage möglich, Straftaten wie Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung oder Lohnwucher zu verfolgen. Dies ist aber bei der derzeitigen Rechtslage und Unterstützungsstruktur für die Beschäftigten häufig mit größeren Risiken verbunden als die Fortsetzung der Beschäftigung oder die Flucht nach dem Motto „weg mit Schaden“. Daher sind nur vereinzelt Fälle im Kontroll- und Unterstützungssystem dokumentiert, die zurzeit noch keine Schätzung erlauben. Künftig wären Schätzungen möglich, wenn auf den Arbeitsmarkt spezialisierte Beratungsstellen mehr Erfahrungen gesammelt haben, die ausgewertet werden können. Außerdem könnte in Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die verdachtsunabhängig Arbeitsstätten betreten darf, eine Schätzung für die Privatwirtschaft außerhalb privater Haushalte entwickelt werden.

Allerdings könnte auch bedacht werden, ob nicht umfassendere Schätzungen zum Um-

fang extremer Arbeitsausbeutung sinnvoller sind als Schätzungen ausschließlich zur Zahl der vom Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung betroffenen Personen. Extreme Arbeitsausbeutung, definiert als auffälliges Missverhältnis der eigenen Arbeitsbedingungen zu denen vergleichbarer Arbeitnehmer, ist eine Grundvoraussetzung für das Vorliegen von MH/A. In solchen Fällen dürfte Bedarf an Beratung und Unterstützung bei der Durchsetzung von Arbeitsrechten bestehen, unabhängig davon, ob die Schwelle zur erzwungenen Arbeit rechtlich klar überschritten wird. Für Maßnahmenplanung erscheint es also sinnvoller, nicht den Umfang der von MH/A betroffenen Menschen insgesamt zu schätzen, sondern die Zahl der Betroffenen von schwerer Arbeitsausbeutung, die Beratungs- und Unterstützungsbedarf bei der Durchsetzung von Arbeitsrechten haben.

06 Annex 1

Argumentationen für das Vorliegen von MH/A ohne Gewalt- und Freiheitsberaubungsindikatoren

Wann können wir davon ausgehen, dass extrem Ausgebeutete ihre Arbeit unter rechtswidrigem Zwang ausüben? Zwei Argumentationen wurden überlegt, bei denen es prinzipiell empirisch erhebbare Anhaltspunkte geben könnte:

- Die Dauerargumentation: Wenn jemand über einen längeren Zeitraum für deutsche Verhältnisse extrem schlechte Lohn- und Arbeitsbedingungen hinnimmt, sollte angenommen werden, dass Hilflosigkeit ausgenutzt oder Zwang ausgeübt worden sein muss. Hier wird also indirekt über die Arbeitsbedingungen argumentiert: Es gibt Bedingungen, die so schlecht sind, dass es der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber in Deutschland klar sein muss, dass sie nicht akzeptabel sind. Wenn er/sie diese Bedingungen trotzdem jemandem über einen längeren Zeitraum zumutet, wird unterstellt, dass eine Hilflosigkeit und Zwangslage ausgenutzt wird. Als Anhaltspunkte für die Bestimmung, was „*extrem wenig*“ Lohn ist, kann zum einen die Rechtsprechung und zum anderen die Praxis der Bundesagentur für Arbeit gelten. In der Rechtsprechung wird Lohnwucher angenommen, wenn der Lohn

um ein Drittel unter dem tariflichen oder ortsüblichen Lohn liegt [siehe L1 WP 3.2]. In der Praxis der Bundesagentur wird angenommen, dass bei Löhnen von 3 € pro Stunde und weniger der Verdacht auf sittenwidrig niedrige Löhne geprüft werden soll.²⁰ Diese Praxis wurde von verschiedenen Stellen wegen der geringen Lohnhöhe heftig kritisiert, was bestätigt, dass dieser Lohn in Deutschland als extrem niedrig angesehen wird.

· Die Täuschungsargumentation: Wenn jemand (im Ausland) Bedingungen akzeptiert, diese (in Deutschland) aber nicht eingehalten wurden, kann es zu Situationen kommen, in denen sich die Betroffenen nicht gegen die neue Situation wehren können. Sie sehen sich zur Fortsetzung einer Beschäftigung gezwungen, der sie vorab nie zugestimmt hätten. Das kann der Fall sein, weil sie sich in Deutschland mangels Sprachkenntnissen und Kontakten keine Hilfe holen können, oder weil die Beschäftigten zum Beispiel aufenthaltsrechtliche Bestimmungen verletzen und dadurch zu Mittätern werden oder dies zumindest glauben. Zur Täuschung gehört dann auch, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die tatsächliche Situation verschleiern, indem sie insbesondere „Vorschüsse“ zahlen und eine spätere Auszahlung der Löhne versprechen, den vereinbarten Lohn durch unverhältnismäßige Abzüge für Miete, Ernährung und Ähnliches kürzen, unkontrollierbare Abzüge für unterstellte Schulden vornehmen und unbezahlte Überstunden in erheblichem Ausmaß anordnen, deren Ausmaß der Beschäftigte nicht nachweisen kann. Derartige Täuschungen werden auch in der Europaratskonvention Nr. 197 als Hinweis auf MH/A gedeutet. Außerdem kann die Transaktionskostenfalle zuschnappen: Wer für die Beschäftigung investiert hat, kann nicht mittellos aufhören.

20] Dienstanweisung der BA an die Arbeitsgemeinschaften (ARGE), ab wann sie überprüfen sollen, ob sittenwidrige Löhne für Hartz IV-Empfänger gezahlt werden, laut Presseinformation REPORT MAINZ, Montag, 1. März 2010.

07 Annex 2

Tab. 4: Übersicht über Fallschilderungen in Interviews nach Informationsquellen

Nr.	ID ^{a)}	QU ^{b)}	Jahr ^{c)}	Zahl Betroff. ^{d)}	Persönliche Merkmale der Betroffenen ^{e)}				Branche ^{f)}	Dauer ^{g)}	GFI ^{h)}	PO ⁱ⁾
					Alter	m / w	Staat	Status				
1	KD-4-1	BI	2007	1		m	Türkei	WEV	BAU	12	x	N
2	KD-4-2	BI	2008	2	40	m	Türkei	WEV	BAU	10	x	N
3	KD-5-2	GEW	2006	15		m		EUB	BAU	6		N
4	KD-7-2	GEW	2006	14		m	Türkei	WEV	BAU	5		N
5	KD-7-3	GEW	2007	40		m	Polen/Rumä	EUB	BAU	5		N
6	KD-5-1	GEW	2008	42		m	Rumä	EUB	BAU	4		N
7	KD-7-1	GEW	2009	55		m	Rumä	EUB	BAU	3		N
8	DP-9-3	GEW	2008	10	20-50	m	Rumä	EUB	BAU	1		N
9	DP-9-1	GEW	2009	15	25-35	w	Polen	EUB	LAW	2		N
10	DP-5-3	GEW	2010	33	20-40	m	Rumä	EUB	FLE	2		J
11	NC-1-5	KOK	2009	1	24	w	Peru	BEF	PHH	36		N
12	KD-2-2	KOK	2006	4	18-22	w	LET	EUB	VER	1	x	N
13	NC-1-3	KOK	2008	1	~ 60	w	Bulg	EUB	PHH	2	x	N
14	DP-2-1	KOK	2007	1	37	w	Polen	EUB	PHH	120	x	J
15	DP-2-2-	KOK	2008	5	19-25	w	Polen	EUB	PHH	3	x	J
16	DP-11-2	KOK	2009	1	30	w	China	ILL	SPE	36	x	J
17	DP-7-1-	KOK	2010	1	20	w	Vietn	ILL	PHH	5	x	J
18	NC-1-2	KOK, GEW	2007	1	~ 30	w	Chile	ILL	PHH	39		N
19	KD-11-1	Kripo	2009	1	30	w	Kasach	ILL	PHH	108	x	J
20	KD-3-1	MBR	2005	1	55	w	Ukraine	ILL	PHH	2		N
21	KD-10-2	MBR	2007	1	~40	m	Tibet	GED	GST	8	x	N
22	KD-3-3	MBR	2009	1	~40	w	Nigeria	DUL	REI	4		
23	KD-10-1	MBR	2009	1	~30	m		BEF	RH/BAU	1		N
24	KD-10-3	MBR	2009	1	22	m	Russl	ILL	BAU	2	x	N
25	DP-8-4	MBR	2008	1	50	w	Polen	EUB	PHH	2		N
26	DP-6-1-	MBR, GEW	2005	1	44	m	Togo	BEF	GST	3		
27	I 12, Fall 1	RAW	2008	1		w	Polen	EUB	FLE	6		
28	I 6, Fall 1	RAW	2009	1	48	m	Serb	ILL	HW	60		N
29	I 8, Fall 1	RAW	2009	3		m	Indien	SPE	GST	24	x	N
31	I 18, Fall 1	RAW	2009	31		m	Rumä	EUB	BAU	3		N
32	I 21, Fall 1	RAW	2009	1		m	Türkei	BEF	BAU	15	x	N
30	I 10, Fall 2	RAW, BI	2009	44		m	Türkei	BEF	BAU	4		N
33	KD-1-1	SBR	2009	3	35-58	2w, 1m	EUB-N	EUB	GST PHH	12		N
34	KD-1-2	SBR	2009	1	~38	w	EUB-N	EUB	PHH	12		
35	KD-1-3	SBR	2009	2	23	m	Rumä	EUB	FLE	11		N

Quelle: Tabellarische Darstellung der Projektpartnerinnen und -partner, eigene Überarbeitung

Tab. 5: Übersicht über Fälle in ausgewerteten Urteilen²¹

Nr.	ID ^{a)}	QU ^{b)}	Jahr ^{c)}	Zahl Betroff. ^{d)}	Persönliche Merkmale der Betroffenen ^{e)}				Branche ^{f)}	Dauer ^{g)}	GFI ^{h)}	PO ⁱ⁾
					Alter	m/w	Staat	Status				
36	1Ds 12 Js 6059/05 mo	UT	2005	2			Indien	ILL	GST	1	x	J
37	3ST Js 723/05	UT	2005	1		w	Äthio	SPE	GST, PHH	18	x	J
38	523 Ds 451/07	UT	2007	1		w	Brasi	ILL	PHH	19		J
39	9 KLS 507 Js 121451/07	UT	2007	50		m/w	Rumä	EUB	LAW	1		J
40	Ns 220 Js 23280/07 jug.	UT	2007	4	25-40	w	Rumä	EUB	PHH	1		J
41	940 Ls 6500 Js 38/09 (494/09)	UT	2009	1	25	w	Nigeria	ILL	PHH, HW	7	x	J

Quelle: Eigene Darstellung²²

- a.) eindeutige Identifizierungskennziffer des Falls in Interview oder Urteil
- b.) Quelle: BI – Bürgerinitiative, GEW – Gewerkschaft, KOK – Fachberatungsstelle, Kripo – Kriminalpolizei, MBR – Migrantenberatungsstelle, RAW – Rechtsanwältin/Rechtsanwalt, SBR – Sozialberatungsstelle, UT – Gerichtsurteil
- c.) Jahr der Beendigung oder Aufdeckung des Beschäftigungsverhältnisses, das möglicherweise als Zwangsarbeit respektive MH/A einzustufen ist
- d.) Zahl der in einem einzelnen Fall betroffenen Personen (teilweise ungefähre Angaben oder Mindestangaben)
- e.) Persönliche Merkmale der Betroffenen
Alter: teilweise ungefähre Angaben
Geschlecht: m – männlich, w – weiblich
Staat: Staatsangehörigkeit des/der Betroffenen
Status: Aufenthaltsstatus des/der Betroffenen zum Zeitpunkt der Aufdeckung oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses: DUL – geduldet, WEV – Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -nehmer, EUB – EU-Bürgerinnen und -Bürger aus den seit 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten, SPE – Aufenthaltsgenehmigung für Spezialitätenköchinnen und -köche, BEF – sonstige befristete Aufenthaltsgenehmigung, ILL – ohne Aufenthaltsstatus
- f.) Branche/Angaben zum Beschäftigungsbereich: BAU – Bauindustrie und Bauhandwerk, LAW – Landwirtschaft, PHH – Privathaushalt, GST – Hotel und Gaststättengewerbe, FLE – Fleischverarbeitende Industrie, VWZ – Verteilen von Werbung/Zeitschriften, HW – Handwerk (ohne Bau)
- g.) Dauer: Dauer des Beschäftigungsverhältnisses in Monaten (teilweise ungefähre Angaben oder Mindestangaben)
- h.) GFI: Gewalt- oder Freiheitsberaubungsindikatoren (Gewaltanwendung oder -androhung, Einsperren, Bewachen, Passenzug)
- i.) PO: J – Polizei hat ermittelt, aber nicht notwendigerweise wegen MH/A, N – Polizei war nicht involviert.

08 Literaturverzeichnis

- Aßner, M./Vogel, D. (2010):* Kinder ohne Aufenthaltsstatus – illegal im Land, legal in der Schule. Hamburg: Studie für den Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration (SVR).
- Belser, P./de Cock, M./Mehran, F. (2005):* ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World. Geneva: ILO.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010):* Migrationsbericht 2008. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung.
- Bundeskriminalamt (2010):* Menschenhandel Bundeslagebild 2009. Pressefreie Kurzfassung. Wiesbaden: BKA.
- Bundesregierung (2009):* Unterrichtung durch die Bundesregierung, Elfter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Deutscher Bundestag Drucksache, 16/13768. Berlin: Deutscher Bundestag.

21] Urteile, für die Urteilstexte zugänglich gemacht werden konnten.

22] Mit Dank an Daria Braun für die Ausarbeitung der zugrunde liegenden ausführlicheren Tabelle.

- Cyrus, N./DeBoer, K./Vogel, D. (2010):* Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg. Berlin: unveröffentlicht.
- International Centre for Migration Policy Development (2010):* Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries. Comparative Analysis. Vienna: ICMPD.
- Internationale Arbeitsorganisation (2009):* Die Kosten des Zwangs. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Internationale Arbeitskonferenz, 98. TAGUNG 2009 Bericht I (B). Genf: ILO.
- International Labour Office (2009):* The Cost of Coercion. Executive Summary of 2009 Global Report on Forced Labour. Geneva: ILO.
- Kutnick, B./Belser, P./Danailova-Trainor, G. (2007):* Methodologies for global and national estimation of human trafficking victims: current and future approaches. Working Paper 29. Geneva: ILO.
- Tyldum, G./Brunovskis, A. (2005):* Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking. In: International Migration, Jg. Vol.43, H. 1/2, S. 17–34.
- U.S. Government (2010):* Trafficking in Persons Report. United States of America. Washington, D.C.: Departement of State.
- Vogel, D. (2010):* Umfang des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung in Berlin und Brandenburg – Prüfung der Möglichkeiten zur Schätzung. In: Cyrus, N./DeBoer, K./Vogel, D. (Hrsg.): Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg. Berlin: unveröffentlicht .
- Vogel, D./Aßner, M. (2009):* Logicom-Methode – eine Methode zur Schätzung der Zahl der Menschen ohne gültige Papiere in einem Gebiet. Hamburg: Diakonisches Werk.

LOS 1:

Informationen über die Autorinnen und Autoren und ihre Mitarbeiterinnen

WP 1:

Norbert Cyrus (stellvertretende Projektkoordination)
M.A. Ethnologie, Dr. phil., seit 2008 Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsbereich „Nation und Gesellschaft“ am Hamburger Institut für Sozialforschung (HIS). Bearbeitung der Projekte *Perspektiven auf irreguläre Migration* und der Studie *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung* (2009/2010). Von 2000 bis 2008 Wissenschaftlicher Mitarbeiter in verschiedenen Forschungsprojekten an der Universität Oldenburg zu irregulärer Migration und Partizipation von Einwanderinnen.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: *Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland* (ILO, 2005); *Wanderarbeit – zur Entwicklung einer mobilen Solidarität*. In: Werner Rügemer (Hg.): *ArbeitsUnrecht. Anklagen und Alternativen*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 2009, S. 197-215; zusammen mit Dita Vogel: *Social working of criminal law on trafficking and smuggling in human beings in Germany*. In: Elspeth Guild, Paul Minderhoud (Hg.): *Immigration and criminal law in the European Union; The legal measures and social consequences of criminal law in member states*

on trafficking and smuggling in human beings. Leiden (u. a.): Nijhoff 2006: S. 113-139.

Katrin de Boer

M.A. European Studies, seit 2009 Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Lehrbeauftragte am Lehrstuhl für die Institutionelle Ordnung der Europäischen Union an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Arbeitsschwerpunkte: Sozial- und politikwissenschaftliche Analyse von Migrationsprozessen in und nach Europa, insbesondere Arbeitsmigration, EU-Grenzpolitik und irreguläre Einwanderung.

Deliana Popova

Diplom-Politologin, M.A. Human Rights and Democratisation, seit mehr als zehn Jahren im Bereich der Menschenrechte, speziell zum Thema Menschenhandel, tätig. Gründerin und Leiterin des Centre for Migration Analysis and Practices (MAP), Sofia/Bulgarien.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: *Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Opfern von Menschenhandel und deren praktische Umsetzung in Deutschland*, Expertise im Auftrag des DRK im Rahmen des EQUAL-

Projekts „Migration, Asyl und Arbeitsmarkt“ (2008); *Exchange of Good Practices aimed at Trafficked Persons (Improving Social Intervention Systems for Victims of Trafficking)*, Headway-Project Leading Partners, Warschau/Polen (2007); *Soziale Teilhabe von ArbeitsmigrantInnen – eine erfolgreiche Strategie gegen Menschenhandel*, Konferenzbericht, Equal-Projekt MORE (2007).

WP 2.1:

Claudia Kestermann

Dipl.-Psychologin, Prof. Dr., Hochschule für Öffentliche Verwaltung – Institut für Polizei- und Sicherheitsforschung (IPOS) Bremen, dort seit 2008 Professur für das Fachgebiet Psychologie mit den Schwerpunkten Kriminal-, Polizei- und Rechtspsychologie und Kriminologie sowie Organisationspsychologie. Forschungsschwerpunkte: Häusliche Gewalt, Gewalteskalationen in Paarbeziehungen, Viktimisierungsfolgen und PTSD, Inhaftierte und Bedienstete im Strafvollzug. Durchführung von rechtspsychologischen Weiterbildungen in unterschiedlichen Berufsgruppen sowie Fortbildungen von Kriminalbeamtinnen und -beamten im Themenfeld Häusliche Gewalt und in der Vernehmung von (Opfer-) Zeuginnen und Zeugen.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: EU-Projekt zum Frauenstrafvollzug (*Inhaftierte Frauen in Europa – Aktuelle Situation und gesundheitliche Problemlagen*, Praxis der Rechtspsychologie, 2007, 17, 285-304), Mare-Balticum-Prison-Survey, *Mare-Balticum-Youth-Survey – Gewalterfahrungen von Jugendlichen im Ostseeraum* (Forum Verlag Godesberg, Bonn 2008). Zahlreiche Vorträge auf nationalen und internationalen Tagungen.

Petra Rump

Dipl. Verwaltungswirtin, Kriminologin M.A., seit 1990 Kriminalkommissarin bei der Kriminalpolizei Bremen, Dienstausbildung in den Bereichen Jugenddelinquenz, Gewalt- und Sexualdelikte, Prostitution/Menschenhandel. Zusammenarbeit mit der Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution (BBMeZ). Seit 2010 Geschäftsführung Prävention, Durchführung von Präventionsprojekten mit dem Schwerpunkt Internet (sexueller Missbrauch, Kinderpornografie, Datensicherheit). Dozentin für Kriminalistik und Kriminologie

an der Hochschule für Öffentliche Verwaltung Bremen.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: *Verhalten junger Polizeibeamter in social networks* (Masterarbeit 2008), bundesweit Vorträge zum Thema Web 2.0 – Datenschutz und sicheres Verhalten in Communities.

Maria-Luise Busse

B.A. in „Risiko und Sicherheitsmanagement“ an der Hochschule für Öffentliche Verwaltung (HfÖV) in Bremen, seit 2008 studentische Mitarbeiterin an der HfÖV und im Institut für Polizei- und Sicherheitsforschung. Praktika in der Corporate Security der ADM Hamburg AG und im Bereich Forensic & Dispute Services bei der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft Deloitte.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: *„Profitorientierte Kriminalität – Vulnerabilitätsstudie des Bausektors nach der MAVUS-Methode“* (unveröffentl. Bachelor-Thesis)

WP 2.2:

Heike Rabe

Volljuristin, seit Juni 2009 Projektkoordinatorin des Projektes „Zwangsarbeit heute – Betroffene von Menschenhandel stärken“ beim Deutschen Institut für Menschenrechte.

Arbeitet seit 2000 überwiegend in nationalen und internationalen Forschungsprojekten zu den Themen häusliche Gewalt, Prostitution und Menschenhandel. Als Volljuristin in der sozialwissenschaftlichen Forschung bearbeitet sie schwerpunktmäßig in verschiedenen Projekten die Schnittstellen zwischen juristischen und sozialwissenschaftlichen Fragestellungen.

Ausgesuchte Projekte/Veröffentlichungen: Evaluation des Prostitutionsgesetzes im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007); Interviewstudie *Determinanten der Bereitschaft zur Zeugenaussage bei Opfern von Menschenhandel* im Auftrag des Bundeskriminalamtes (2010); Machbarkeitsstudie über die Errichtung einer EU-weiten Hotline für Betroffene des Menschenhandels im Auftrag der EU-Kommission (2009); Machbarkeitsstudie und Erstellung eines Konzepts zur Errichtung eines Rechtshilfefonds für Opfer von Menschenhandel im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte (2009).

Simone Katter

Diplom-Soziologin, studierte an der Universität Bielefeld Entwicklungssoziologie, Sozialanthropologie und Methoden der qualitativen Sozialforschung. Zu ihren thematischen Schwerpunkten gehören Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit und transnationale Migration. Seit 2005 arbeitet sie am Deutschen Institut für Menschenrechte, zunächst als Honorarkraft in der Abteilung für Entwicklungszusammenarbeit, nun als Projektmitarbeiterin zur Mitwirkung an der Teilstudie *Schwachstellen und Optimierungsmöglichkeiten in arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung*.

WP 2.3:**Katrin Inga Kirstein**

Volljuristin, seit 2009 tätig als Partnerin in eigener Kanzlei mit Spezialisierung auf Opfer-schutzrecht. Seit 2005 Honorar- und Beratungstätigkeit unter anderem für das Diakonische Werk sowie die Beratungsstelle Café Sperrgebiet (Beratung für obdachlose, sich prostituierende, drogenabhängige junge Frauen).

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: *Möglichkeiten und Grenzen des OEG für Betroffene von Menschenhandel* (Referentin Fachtag „Menschenhandel – Lohn und Entschädigung für die Betroffenen“, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009); *Das Opferentschädigungsrecht in der Praxis* (Referentin Fortbildungsveranstaltung Feministisches Rechtsinstitut Hamburg, 2008), sowie Referentinnen-tätigkeiten für den Weißen Ring.

Anette Schmidt

Volljuristin, seit 2009 tätig als Partnerin in eigener Kanzlei mit Spezialisierung auf Ausländer- und Asylrecht. Seit 2005 Honorar- und Beratungstätigkeit unter anderem für das Diakonische Werk sowie die Beratungsstellen Café Sperrgebiet (Beratung für obdachlose, sich prostituierende, drogenabhängige junge Frauen) und Fluchtpunkt in Hamburg.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: *Leistungen nach SGB II/XII für Angehörige eines EU-Mitgliedsstaates, Bulgariens oder Rumäniens, bei denen konkrete Hinweise vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind* (Gutachten im Auftrag von KOOFRA e.V., 2008);

Stellungnahme zu den Auswirkungen des EuGH-Schlussantrages zu den AZ C-22/08 und C-23/08 vom 12.03.2009 beziehungsweise des Urteils des EuGH vom 04.06.2009 zu dem Verfahren (erstellt für KOK e. V. 2009).

WP 3:**Joachim Renzikowski**

Volljurist, Prof. Dr., seit 1998 Inhaber der Professur für Strafrecht und Rechtsphilosophie/Rechtstheorie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Forschungsschwerpunkte: Allgemeine Lehren des Strafrechts in ihren rechtsphilosophischen Bezügen, Sexualstrafrecht, Normentheorie, Europäische Konventionen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Humangenetik.

Ausgesuchte Projekte/Veröffentlichungen: Vielzahl von Veröffentlichungen zum Bereich Menschenhandel und Prostitution, unter anderem *Die Reform der Straftatbestände gegen den Menschenhandel* (Juristenzeitung 2005, S. 879-885); *An den Grenzen des Strafrechts – die Bekämpfung der Zwangsprostitution* (Zeitschrift für Rechtspolitik 2005, S. 213-217); *Kommentierung der §§ 232-232 b StGB* (Münchener Kommentar zum Strafrecht, Band 4, 2006); *Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des Prostitutionsgesetzes* (Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren Frauen und Jugend, 2007). Des Weiteren Tätigkeit als Sachverständiger zu allen einschlägigen Gesetzesänderungen der letzten Jahre im Rechtsausschuss. Seit 2001 Referent bei den jährlich stattfindenden Fortbildungen des Bundeskriminalamtes zu den Themen „Menschenhandel“ und „Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft und Schleuserkriminalität“.

WP 4:**Dita Vogel**

Dipl.-Volkswirtin, Dr. rer. pol., seit September 2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), seit 2009 Leitung des Themenfelds „Irreguläre Migration“. Von 1998 bis 2007 Tätigkeit in Forschungs- und Lehraufträgen an der Universität Oldenburg, von 1989 bis 1997 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

Ausgesuchte Projekte/Veröffentlichungen: *Report on methodological issues* (herausgegeben mit Albert Kraler). Report prepared for the research project CLANDESTINO Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe (HWWI, Hamburg, November 2008); *How many irregular residents are there in Germany? Estimates on the basis of police criminal statistics*, Database on Irregular Migration, Working paper No. 3, http://irregular-migration.hwwi.net/Working_papers.6113.0.html (HWWI, Hamburg, 2009).

KOK e. V.:

Ulrike Gatzke (Projektkoordination)

Dipl.-Pädagogin, Mitbegründerin und langjährige Koordinatorin der Fachberatungsstelle Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel – KOOFRA e. V. in Hamburg, Vorstandsmitglied von KOOFRA e. V. Tätigkeit als externe Expertin unter anderem für die OSZE/ODIHR in Montenegro sowie für das Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte im Rahmen von EU-Twinning-Projekten in der Türkei, Kroatien und Rumänien. Seit September 2007 Vorstandsmitglied des KOK e. V.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: *Von illegaler Prostitution zu Menschenhandel: Die Geschichte des Themas Frauenhandel und die Entstehung und Professionalisierung von Fachberatungsstellen in Deutschland* (KOK e. V., 2008); *KOOFRA. Autonome Beratungsstelle in Kooperation mit der Polizei* (Katalog zur Ausstellung „Sexarbeit“, Museum der Arbeit Hamburg, 2005).

Nicole Garbrecht (Assistenz der Projektkoordination)

Dipl.-Sozialwirtin, bis Juni 2009 Studium der Pädagogik, Soziologie, VWL und des Völkerrechts. Seit Juni 2009 zunächst als Praktikantin und ehrenamtliche Mitarbeiterin beim KOK e. V. tätig; seit September 2010 Referentin beim KOK e. V. in Elternzeitvertretung. Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: Mitautorinnenschaft der Studie *Politische Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in Deutschland* (KOK e. V., 2010), Country Researcher im Auftrag des KOK e. V. für das EU-Projekt E-NOTES – European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery.

LOS 1:

Abkürzungsverzeichnis

3. OEG-ÄndG	Drittes Gesetz zur Änderung des Opferentschädigungsgesetzes	BKV	Berufskrankheitenverordnung
a. F.	Alte Fassung	B-L-AG	Bund-Länder-Arbeitsgruppe
Abb.	Abbildung	BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union	BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Abs.	Absatz	BMI	Bundesministerium des Innern
AEntG	Arbeitnehmerentendegesetz	BMJ	Bundesministerium der Justiz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	BR	Bundesrat
AG	Amtsgericht	BRD	Bundesrepublik Deutschland
ALG	Arbeitslosengeld	BSG	Bundessozialgericht
ARGE	Arbeitsgemeinschaften	BSHG	Bundessozialhilfegesetz
ArGV	Arbeitsgenehmigungsverordnung	BT	Bundestag
Art.	Artikel	BT-Drs.	Drucksache[n] des Deutschen Bundestages
ASAV	Anwerberstopppausnahme-verordnung	BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
ASI	Anti-Slavery International	BtMG	Betäubungsmittelgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz	BVerfG	Bundesverfassungsgericht
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet = Aufenthaltsgesetz	BVG	Bundesversorgungsgesetz
AufenthVO	Aufenthaltsverordnung	djb.	Deutscher Juristinnenbund e. V.
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz	DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
AuslG	Ausländergesetz	Dipl.	Diplom
Az.	Aktenzeichen	DPolG	Deutsche Polizei Gewerkschaft
BA	Bundesagentur	Dr. Phil.	Doktorin/Doktor der Philosophie
B. A.	Bachelor of Arts	Ds (jur)	Drucksache
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
BBGM	Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung	EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
BBMEZ	Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel	ESF	Europäischer Sozialfond
Bd.	Band	et al.	et alii
BDK	Bund Deutscher Kriminalbeamter	EU	Europäische Union
BeschV	Beschäftigungsverordnung	EuGH	Europäischer Gerichtshof
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung	EurAA	Europäische Anwälte für Arbeitnehmer
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	EUV	Vertrag über die Europäische Union
BGBL.	Bundesgesetzblatt	EVZ	Stiftung Erinnerung – Verantwortung – Zukunft
BGH	Bundesgerichtshof	EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen	FBS	Fachberatungsstelle
BKA	Bundeskriminalamt	FBSmE	Fachberatungsstelle mit Beratungserfahrung
		FDP	Freie Demokratische Partei
		FH	Fachliche Hinweise

<i>FKS</i>	Finanzkontrolle Schwarzarbeit	<i>MiArbG</i>	Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen
<i>FreizügG/EU</i>	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von EU-Bürgern	<i>MigrAr</i>	Gewerkschaftliche Anlaufstelle für Migrantinnen und Migranten ohne gesicherten Aufenthalt
<i>GAATW</i>	Global Alliance Against Traffic in Women	<i>Mio.</i>	Millionen
<i>GdP</i>	Gewerkschaft der Polizei	<i>Nds</i>	Niedersachsen
<i>GdS</i>	Grad der Schädigungsfolgen	<i>NGG</i>	Berufsgenossenschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten
<i>GG</i>	Grundgesetz	<i>NGO</i>	Non-Governmental-Organization
<i>GMBL</i>	Gemeinsames Ministerialblatt	<i>NJW (jur)</i>	Neue Juristische Wochenschrift
<i>GVG</i>	Gerichtsverfassungsgesetz	<i>NRW</i>	Nordrhein-Westfalen
<i>HGB</i>	Handelsgesetzbuch	<i>NStZ</i>	Neue Zeitung für Strafrecht
<i>HH</i>	Hansestadt Hamburg	<i>NZA (jur)</i>	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
<i>Hrsg.</i>	Herausgeber	<i>ODIHR</i>	Office for Democratic Institutions and Human Rights
<i>HSHG</i>	Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz	<i>OEG</i>	Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten = Opferentschädigungsgesetz
<i>i.V.m</i>	in Verbindung mit	<i>OSZE</i>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<i>ICMPD</i>	International Centre for Migration Policy Development	<i>OVG</i>	Oberverwaltungsgericht
<i>IG-Bau</i>	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt	<i>PICUM</i>	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
<i>ILO</i>	International Labour Organization	<i>PKH</i>	Prozesskostenhilfe
<i>IOM</i>	International Organization for Migration	<i>PKS</i>	Polizeiliche Kriminalstatistik
<i>IPbpr</i>	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	<i>Pkt.</i>	Punkt
<i>ITUC-PERC</i>	International Trade Union Confederation/Pan-European Regional Council	<i>ProstG</i>	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten
<i>JArbSchG</i>	Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend	<i>Rhld.-Pflz</i>	Rheinland-Pfalz
<i>JGG</i>	Jugendgerichtsgesetz	<i>RK</i>	Rechtskraft
<i>Js</i>	Justizsache	<i>RL (jur)</i>	Richtlinie
<i>Js (jur)</i>	Ermittlungsverfahren	<i>Rn.</i>	Randnummer
<i>JVA</i>	Justizvollzugsanstalt	<i>Rz.</i>	Randziffer
<i>kg</i>	Kilogramm	<i>SchlHA</i>	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
<i>KLs (jur)</i>	Erstinstanzliche Strafsachen	<i>SchwarzArbG</i>	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
<i>KOK</i>	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.	<i>SD</i>	Standardabweichung
<i>KOOFRA</i>	Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel e. V.	<i>SenIAS</i>	Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
<i>LKA</i>	Landeskriminalamt	<i>SG</i>	Sozialgericht
<i>LSG</i>	Landessozialgericht	<i>SGB</i>	Sozialgesetzbuch
<i>LSI</i>	La Strada International	<i>SPD</i>	Sozialdemokratische Partei Deutschland
<i>M.A.</i>	Magister Artium	<i>SPSS</i>	Statistical Package for the Social Sciences
<i>MAP</i>	Centre for Migration Analysis and Practices	<i>StA</i>	Staatsanwaltschaft
<i>m. w. N. (jur)</i>	mit weiteren Nachweisen	<i>StGB</i>	Strafgesetzbuch
<i>MH/A</i>	Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung	<i>StPO</i>	Strafprozessordnung
<i>MH/S</i>	Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung	<i>StVerfStat</i>	Strafverfolgungsstatistik
		<i>TVG</i>	Tarifvertragsgesetz
		<i>u. a.</i>	unter anderem
		<i>u. U.</i>	unter Umständen

<i>UBRL</i>	Unionsbürgerrichtlinie
<i>UNDP</i>	United Nations Development Programme
<i>UNODC</i>	United Nations Office on Drugs and Crime
<i>Urt.</i>	Urteil
<i>VersMedV</i>	Versorgungsmedizin-Verordnung
<i>Vgl.</i>	Vergleiche
<i>VN</i>	Vereinte Nationen
<i>VwVfG</i>	Verwaltungsverfahrensgesetz
<i>ZAR (jur)</i>	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
<i>ZAV</i>	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
<i>ZfSH/SGB</i>	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
<i>ZIS (jur)</i>	Zollinformationssystem
<i>zutr.</i>	zutreffend

Studie

Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen
von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

LOS 2 >

Studie zur Erarbeitung möglicher Kooperationsstrukturen auf Bundesebene und Entwicklung eines Konzepts der Präventions- und Informationsarbeit im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

LOS 1 >

Studie zum Erhalt fundierter Erkenntnisse über die Vorkommensweise und Häufigkeit sowie die rechtliche Einordnung des Phänomens Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland

Inhaltsverzeichnis LOS 2

- 339 › **LOS 2**
Studie zur Erarbeitung möglicher Kooperationsstrukturen auf Bundesebene und Entwicklung eines Konzepts der Präventions- und Informationsarbeit im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung
- 343 › **L2 WP1** Entwicklung tragfähiger Strukturen
- 343 › **L2 WP1.1 Norbert Cyrus**
Unterstützung für Opfer von Menschenhandel – Einführung in ausgewählte Aspekte des Forschungsstandes
- 357 › **L2 WP1.2 Bärbel Heide Uhl**
Tragfähige Unterstützungsstrukturen für gehandelte Menschen am Beispiel europäischer und internationaler Konzepte
- 367 › **L2 WP1.3 Ulrike Gatzke, Nicole Garbrecht**
Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
- 383 › **L2 WP1.4 Norbert Cyrus**
Bestandsaufnahme und Beispiele guter Praxis der Unterstützungsstrukturen in Deutschland
- 401 › **L2 WP1.5 Norbert Cyrus**
Bestimmung der Bewertungskriterien und Diskussion möglicher Unterstützungskonzepte
- 415 › **L2 WP1.6 Norbert Cyrus, Ulrike Gatzke**
Modellvorschlag: Dezentrale Vernetzung als tragfähige Unterstützungsstruktur für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
- 431 › **L2 WP2** Präventions- und Informationsarbeit
- 431 › **L2 WP2.1 Helga Kröger**
Konzept der Präventions- und Informationsarbeit für die Zielgruppe der Betroffenen und der Öffentlichkeit
- 461 › **Informationen** über die Autorinnen und Autoren und ihre Mitarbeiterinnen

L2 WP1

Entwicklung tragfähiger Strukturen

L2 WP 1.1 *Norbert Cyrus*

› **Unterstützung für Opfer von Menschenhandel – Einführung in ausgewählte Aspekte des Forschungsstandes**

Bärbel Heide Uhl

L2 WP 1.2 › Tragfähige Unterstützungsstrukturen für gehandelte Menschen
am Beispiel europäischer und internationaler Konzepte

Ulrike Gatzke, Nicole Garbrecht

L2 WP 1.3 › Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich
Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der
Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Norbert Cyrus

L2 WP 1.4 › Bestandsaufnahme und Beispiele guter Praxis
der Unterstützungsstrukturen in Deutschland

Norbert Cyrus

L2 WP 1.5 › Bestimmung der Bewertungskriterien und Diskussion
möglicher Unterstützungskonzepte

Norbert Cyrus, Ulrike Gatzke

L2 WP 1.6 › Modellvorschlag: Dezentrale Vernetzung als tragfähige Unterstützungsstruktur
für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

345 ›	1	Einleitung
345 ›	1.1	Bestimmung von Konzepten und Begriffen
346 ›	1.2	Einordnung des aktuell verfolgten Unterstützungsansatzes
348 ›	1.3	Arbeitsausbeutung als Grundtatbestand
351 ›	2	Grundlagen und Bedarf der Unterstützung
351 ›	2.1	Rechtliche Verpflichtung
352 ›	2.2	Ergebnisse der empirischen Untersuchung aus LOS 1 WP 1
353 ›	3	Formen der Ansprache
353 ›	3.1	Anerkennung und Wiedergutmachung
354 ›	3.2	Nicht viktimisierende Ansprache
355 ›	4	Literatur

L2 WP 1.1 | Norbert Cyrus

Unterstützung für Opfer von Menschenhandel – Einführung in ausgewählte Aspekte des Forschungsstandes

01 Einleitung

In diesem Kapitel wird in den Forschungsstand, grundlegende Begriffe und Konzepte eingeführt, die für die Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung herangezogen werden können. Die Darstellung stützt sich im Wesentlichen auf die Studien, die in LOS 1 und LOS 2 ausgearbeitet wurden. Zusätzlich werden Hinweise aus der internationalen und nationalen Diskussion aufgegriffen.

01.1 Bestimmung von Konzepten und Begriffen

Ausgangspunkt für die Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist die Konkretisierung des Konzepts ‚Unterstützung‘. Laut Definitionsvorschlag aus der sozialpädagogischen Fachdiskussion werden unter sozialer Unterstützung alle Aktivitäten verstanden, die auf die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten und die Verringerung von Abhängigkeiten abzielen. Dies geschieht, indem zum Beispiel auf der strukturellen Ebene soziale Zugänge und Sicherheiten geschaffen und auf der Handlungsebene emotionale und Vertrauen fördernde Impulse, Interventionen und Netz-

werke angeboten werden. Konkrete Formen der Unterstützung umfassen emotional-stützende, informativ-beratende, praktisch-instrumentelle beziehungsweise materielle sowie interpretativ-deutende Angebote (Homfeldt et al. 2008: 16; Homfeldt et al. 2006).

Diese Definition bietet mit der Zielbestimmung der Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten und der Verringerung von Abhängigkeiten sowie dem Hinweis auf die Ausdifferenzierung von Unterstützungsformen eine Orientierung für die Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung.

Der Aspekt der ‚Abhängigkeit‘ wird in den Diskussionen über Erscheinungsformen von Menschenhandel, Ursachen und Ansätze zur Verhütung desselben auf den Begriff der Verletzlichkeit (beziehungsweise Verletzbarkeit), der im Feld der Entwicklungszusammenarbeit ausgearbeitet wurde (Steinbrink 2009), erweitert. In Dokumenten der Europäischen Kommission wird ‚Verletzlichkeit‘ als ursächlicher Faktor hervorgehoben. So heißt es in den ‚Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung

und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern' (SEK (2009) 359):

„Die Verletzbarkeit der Opfer ist wohl die Hauptursache des Menschenhandels. Sie hat ihren Ursprung in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren wie Armut, geschlechtsbedingter Diskriminierung, bewaffneten Konflikten, häuslicher Gewalt, familiären Problemen und in persönlichen Faktoren wie Alter, Gesundheitszustand oder Behinderungen. Diese Verletzbarkeit machen sich Netze der internationalen Organisierten Kriminalität zunutze, um die Migration zu erleichtern und anschließend die betreffenden Personen durch Anwendung oder Androhung von Gewalt, Nötigung oder verschiedene Formen des Missbrauchs wie Schuldknechtschaft stark auszubeuten. Der enorme Profit, der erzielt wird, ist dabei eine wichtige treibende Kraft. Die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen und billigen Arbeitskräften in den Zielländern begünstigt den Menschenhandel ebenfalls.“ (Europäische Kommission 2009: 2).

In einer ländervergleichenden empirischen Untersuchung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung (Anti-Slavery International 2006) wurden vier Faktorenbündel identifiziert, die das Risiko der Entstehung von Situationen der Verletzlichkeit erhöhen: (1) die individuelle Verletzlichkeit der Arbeitnehmenden, (2) die zu Verunsicherung führende Komplexität aufenthalts- und arbeitsrechtlicher Bestimmungen des Ziellandes, (3) verunsichernde oder einschüchternde Verhaltensweisen von Arbeitgebenden und (4) ein im Zielland bestehender starker Kosten- und Wettbewerbsdruck in bestimmten Branchen, die nur unzureichend reguliert und schwer zu kontrollieren sind.

Für die Entwicklung eines Unterstützungskonzepts mit dem Ziel der Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten ergeben sich in der Folge vier entsprechende Ansatzpunkte für einen kohärenten Gesamtansatz im Umgang mit Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung:

1. Maßnahmen zur Konsolidierung und Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten (zum Beispiel Information, Beratungsangebote) und zur Stärkung von Rechtssicherheit und

Konfliktfähigkeit, um durch ‚Empowerment‘ einen besseren Schutz vor Arbeitsausbeutung zu erreichen;

2. Überprüfung der zu erhöhter Verletzlichkeit führenden intransparenten oder bürokratischen rechtlichen Rahmenbedingungen für Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten [siehe L1 WP 2.3, WP 3];
3. Überprüfung und Optimierung der Maßnahmen zur Ermittlung und Verfolgung von Handlungen, die den Tatbestand des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung erfüllen (siehe L1 WP 2.1; Helfferich et al. 2010);
4. Festlegung verbindlicher Regelungen für Standards und Verantwortlichkeiten in den Wirtschafts- und Arbeitsmarktbeziehungen (zum Beispiel Generalunternehmerhaftung, Mindestlohnbestimmungen) [siehe dazu ansatzweise L1 WP 2.2, WP 3].

Diese Ausarbeitung konzentriert sich auf den ersten Ansatzpunkt.

01.2 Einordnung des aktuell verfolgten Unterstützungsansatzes

Die meisten Veröffentlichungen, die den Schutz der Opfer von Menschenhandel thematisieren, befassen sich unter anderem mit der Darstellung der rechtlichen Verpflichtungen zur Strafbarkeit von Menschenhandel und den Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenhandel. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verpflichtungen, die sich aus internationalem Recht ergeben, wird dabei in der Regel auf das Modell der ‚nationalen Verweismechanismen‘ (*national referral mechanisms*) zur Identifizierung und Unterstützung der Opfer von Menschenhandel Bezug genommen (OSCE – ODIHR 2004: 15f, siehe auch OSCE 2005: 107f).

„Ein Nationaler Verweismechanismus (NRM) ist der kooperative Rahmen, durch den staatliche Akteure ihre Verpflichtung zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte gehandelter Personen erfüllen, indem sie ihre Bemühungen in einer strategischen Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft koordinieren“ (OSCE – ODIHR 2004: 15; Übersetzung durch den Autor).

Das NRM-Modell, das von den führenden internationalen Organisationen im Feld der Be-

kämpfung des Menschenhandels empfohlen wird, beruht auf den drei Säulen der Finanzierung, Unterbringung und ergänzenden Angebote. Staaten sind aufgefordert, für eine angemessene finanzielle Unterstützung der Opfer von Menschenhandel, die direkt oder indirekt über Unterstützungsanbieter geleistet wird, zu sorgen. Die Unterstützung umfasst im NRM-Modell das Angebot der offenen Beratung durch Anlaufstellen, die Unterbringung und Betreuung durch Fachberatungsstellen in Schutzwohnungen oder anderen geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten sowie bei Bedarf zusätzliche Dienstleistungen (psychologische Betreuung, medizinische Behandlung, Rechtsberatung, Übersetzung etc.) (OSCE – ODIHR 2004: 69f).

Diese Maßnahmen sollen zusammen genommen einen Unterstützungsprozess bilden, der auf ‚Wiederherstellung‘ (recovery), Reintegration und Rückkehr der Opfer von Menschenhandel abzielt (Surtees 2007: 35f). Mit ‚Wiederherstellung‘ ist gemeint, dass Opfer stabilisiert und in die Lage versetzt werden sollen, ihr psychologisches, soziales und physisches Wohlbefinden wiederherzustellen. Der Prozess der Reintegration oder Integration zielt ab auf die Rückkehr der Person zu ihrer Familie oder der Gemeinschaft oder auch die Integration in eine neue Gemeinschaft. Über den physikalischen Akt der Rückkehr hinaus umfasst Reintegration die Eingliederung in die soziale Umwelt und ist als dauerhafte sozio-ökonomische Lösung angelegt, die sowohl den Verbleib im Zielland, die Weiterwanderung in ein sicheres Drittland oder die Rückkehr in das Herkunftsland als Option beinhalten kann. Die Unterstützung bei der Rückkehr in die Herkunftsgemeinschaft sollte nicht nur den Transport, sondern auch die sichere und menschenwürdige Rückkehr gewährleisten (OSCE – ODIHR 2004: 80f).

Das in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Unterstützungskonzept für Opfer sexueller Ausbeutung hat für die Entwicklung des NRM-Modells Anregungen geliefert und entspricht in den Grundzügen dessen Anforderungen. Eine Evaluation dieser Unterstützungsstrukturen liegt für Deutschland bisher nicht vor. Auch in der internationalen Diskussion liegen nur wenige regional beschränkte Untersuchungen vor, die sich mit Aspekten der Umsetzung des NRM-Modells befassen.

In der internationalen Diskussion über die bestehenden Unterstützungsangebote für Opfer von Menschenhandel werden insbesondere drei Schwachstellen der bestehenden Unterstützungsstrukturen aufgezeigt.

- Eindringlich wird darauf hingewiesen, dass Betroffene von Arbeitsausbeutung und Opfer von Menschenhandel in Situationen gebracht werden, die rechtlich als unangemeldete Beschäftigung oder irreguläre Migration bewertet werden und die sie selber einer möglichen Strafverfolgung aussetzen. Unter diesen Bedingungen können Betroffene auch extremer Arbeitsausbeutung nicht einschätzen, ob sie nach einer Anzeige als Opfer von Menschenhandel anerkannt und unterstützt – oder als Schwarzarbeitende oder illegale Migrantinnen und Migranten bestraft werden (Cyrus & Vogel 2006; Dettmeijer-Vermeulen 2009: 207f). Das US-Außenministerium macht im aktuellen Menschenhandelsbericht deutlich, dass Opfer von Menschenhandel nicht inhaftiert, abgeschoben und in der Wahrnehmung ihrer Rechte eingeschränkt werden sollen. Ein solcher Umgang wird als Ausdruck einer vorrangigen Orientierung an Zielen der Migrationskontrolle oder ‚archaischer‘, ordnungspolitischer Präferenzen bezeichnet (US State Department 2010: 10). Auch in deutschen Abschiebegefängnissen werden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Sozialdienste Fälle betreut, die Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht auf MH bieten (Helfferich et al. 2010: 244, Cyrus et al. 2010: 58).
- Die staatlichen Verpflichtungen, Menschenhandel strafrechtlich zu verfolgen, die Opfer zu schützen und zu unterstützen und die Ursachen zu bekämpfen, werden mit ungleicher Gewichtung verfolgt. Der Schwerpunkt der Anti-Trafficking-Maßnahmen liegt bisher auf der Kriminalisierung und Strafverfolgung der Täter (Rijken 2009). Der Opferschutz dient aus dieser Perspektive der Identifizierung und Gewinnung von Zeugen für Strafverfahren (Helfferich et al. 2010). Um den Schutz und die Unterstützung von Menschenhandelsopfern zu gewährleisten, seien zusätzliche Maßnahmen erforderlich, die nicht am Interesse der Strafverfolgungsbehörden, sondern an den Bedürfnissen der

Menschenhandelsopfer ausgerichtet sein sollten. Vorgeschlagen wird zum Beispiel die Umsetzung eines „Opferunterstützungs- und -maßnahmenpaketes“ (victim assistance and protection package, VAPP) (Rijken 2009).

Betreuungsangebote, die eine Identifizierung mit der Rolle eines Opfers von Menschenhandel voraussetzen, sind nicht offen genug an den Bedürfnissen der Betroffenen ausgerichtet. Eine vermutlich relativ große Zahl von Opfern von Menschenhandel nimmt die Unterstützungsangebote nicht an oder verlässt diese vorzeitig, weil diese ihren Bedürfnissen nicht entsprechen oder sie andere Formen zum Beispiel der privaten Unterstützung in Anspruch genommen haben. Empfohlen wird eine breite und niedrigschwellige Unterstützung. Denn in Ländern, „wo die Unterstützung alleine durch die Betreuung in Zufluchtwohnungen angeboten wird, werden die Möglichkeiten verschenkt, einer weit größeren Anzahl ‚gehandelter Personen‘ zu helfen und bei der Wiedereingliederung zu unterstützen“ (Surtees 2008b: 36; Übersetzung durch den Autor). Unterstützungsangebote sollten daher grundsätzlich um Ansätze erweitert werden, die zum Beispiel nicht an eine Unterbringung geknüpft und nicht auf Menschenhandel beschränkt sind (Surtees 2008b: 36). Einzubinden sind auch die bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten, die Betroffenen auf anderem Wege erhalten (Brunovskis & Surtees 2007: 64).

Vor dem Hintergrund dieser Kritiken werden Forderungen nach einer erweiterten Strategie laut, die als ‚rechtebasierter Ansatz‘ (rights based approach) Unterstützungsangebote an ‚Rechtssubjekte‘ adressiert und Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen breiter und grundsätzlich verankert, sodass Unterstützung nicht an die Selbst- oder Fremdbezeichnung von „Opfer von Menschenhandel“ gebunden wird, sondern auch für Beschäftigte in Ausbeutungssituationen oder Migrantinnen und Migranten in verletzlichen Situationen gilt (OSCE 2005, PICUM 2005, Cyrus 2006, ILO 2010).

Mit diesem Ansatz erhält die Diskussion über den gesellschaftlichen Umgang mit Menschenhandel eine neue Orientierung. Das Anliegen des Opferschutzes hat bereits im letzten Jahrzehnt an Gewicht gewonnen und wird mit

der Umsetzung der Europaratskonvention 197¹ von der Strafverfolgung emanzipiert. Mit dem Vorschlag eines rechtsbasierten Ansatzes wird ein weiterer Schritt gegangen und die Unterstützung nicht an einen zum Teil der Eigenwahrnehmung widersprechenden Opferstatus gebunden, sondern an den Status von Rechtssubjekten, die nicht erst als Opfer von Menschenhandel, sondern auch als Migrantin/Migrant oder Beschäftigte/Beschäftigter in verletzlichen Situationen Unterstützung angeboten bekommen, um die Verletzung von Rechtsstandards zu verhüten [siehe ansatzweise L1 WP 1]. Mit diesem Ansatz, der auf die Stärkung von Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit abzielt, wird es möglich, die vorhandenen Potenziale der Handlungsfähigkeit von Personen in verletzlichen Situationen sowie die in der Lebenswelt potenzieller Opfer von Menschenhandel vorhandenen informellen und formellen Unterstützungspotenziale (Brunovskis & Surtees 2007) zu mobilisieren.

01.3 Arbeitsausbeutung als Grundtatbestand

Die Ausarbeitungen in LOS 1 haben verdeutlicht, dass die Handlungen, die im internationalen Verständnis als Menschenhandel definiert wurden, im deutschen Strafrecht als „Förderung des Menschenhandels“ (§ 233a StGB: Vorschub leisten durch Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen, Aufnehmen) unter Strafe gestellt werden [siehe L1 WP 3, WP 1].

Dagegen entsprechen die Handlungen, die im deutschen Strafrecht als ‚Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung‘ (§ 233 StGB: Verbringen in Sklaverei, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft, Beschäftigung zu im Vergleich auffällig ungünstigeren Arbeitsbedingungen) unter Strafe gestellt werden und den Gegenstand des Auftrags zur Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung bilden, der von der ILO als Zwangsarbeit (forced labour) definierten Konstellation, die im Zusatzprotokoll Menschenhandel, das in der Diskussion auch als Palermo-Protokoll bezeichnet wird, ausdrücklich als eine Form von Ausbeutung aufgeführt wird.

Ein Problem der Konzeptentwicklung tragfähiger Strukturen für die Opfer von Menschen-

1] Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr. 197), Warschau, 16.05.2005.

handel zum Zweck der Arbeitsausbeutung besteht darin, dass der Begriff „Ausbeutung“ im internationalen Recht nicht definiert ist (Munro 2008, auch LOS 1 WP 3). Im ‚Zusatzprotokoll Menschenhandel‘ wird der Zweck der Ausbeutung als ein notwendiges Element der Definition von Menschenhandel bestimmt. Ausbeutung selber wird aber nicht definiert, sondern durch eine Aufzählung von Situationen, welche Betroffenen gegen ihren Willen aufgezwungen werden, bestimmt:

„Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“ (Artikel 3: Begriffsbestimmungen)².

Mit dieser Aufzählung, die mit dem Zusatz ‚mindestens‘ verdeutlicht, dass auch weitere Sachverhalte als ‚Ausbeutung‘ infrage kommen können, bleibt die Definition von Ausbeutung offen.

Auch im deutschen Recht ist Ausbeutung weder als strafbare Handlung objektiv bestimmt, noch inhaltlich definiert. Der Straftatbestand § 233 StGB (Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung) bietet keine Definition der in der Überschrift als Zweck des Menschenhandels bestimmten ‚Arbeitsausbeutung‘. Stattdessen erfolgt eine Aufzählung von vier Formen der Arbeitsausbeutung, und zwar Sklaverei, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft sowie Beschäftigung zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben. Als Schwelle für ein auffälliges Missverhältnis gilt im deutschen Recht beispielsweise das Unterschreiten der Entgeltleistungen um ein Drittel oder die grobe Verletzung verbindlicher Arbeitsbedingungen [siehe L1 WP 3].

Die Betrachtung des Straftatbestands Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zeigt, dass die in der Überschrift des § 233 StGB benannte ‚Arbeitsausbeutung‘ den Grundtatbestand bildet. Der Tatbestand MH/A ist nur erfüllt, wenn eine

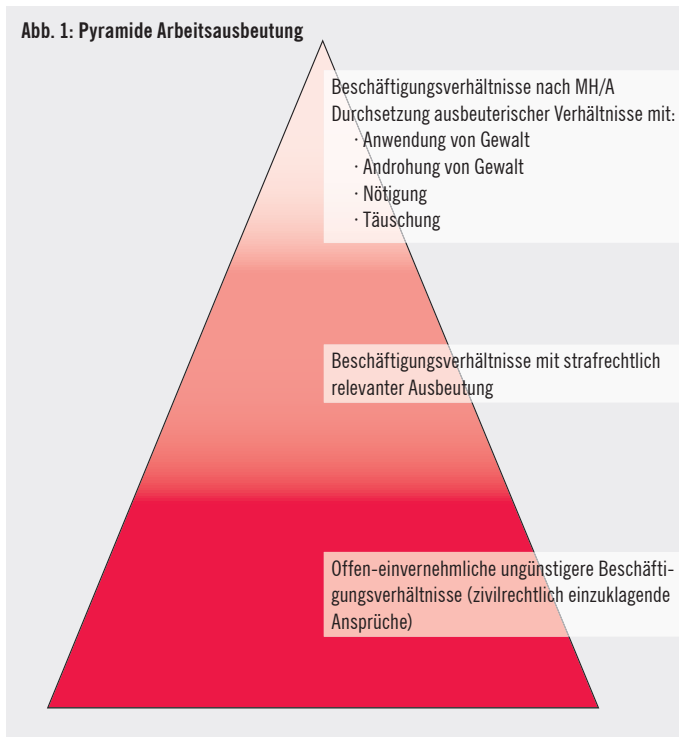
Ausbeutungssituation besteht. Aber nicht jede Ausbeutungssituation erfüllt den Tatbestand des Menschenhandels.

Zur Bestimmung der Unterstützungsangebote ist – und sei es als Arbeitsdefinition – grundsätzlich zu klären, wie der Grundtatbestand der Arbeitsausbeutung zu verstehen ist. Wir haben an anderer Stelle vorgeschlagen (Cyrus et al. 2010), für die Definition von Ausbeutung über die in der rechtswissenschaftlichen Literatur vertretenen Meinungen hinauszugehen, die Ausbeutung als Verhalten bestimmen, das zu einer spürbaren Verschlechterung der Vermögenssituation des Opfers führt oder durch welches die Täterin oder der Täter zu Lasten des Opfers übermäßige Vermögensvorteile erlangt (Steen 2007: 667, Eydner 2006: 12). Bei dieser Definition würde eine Person, die zu deutlich ungünstigeren Bedingungen als in Deutschland üblich beschäftigt wird, dabei aber die eigene wirtschaftliche Situation verbessern kann, weil die Bedingungen im Herkunftsland noch ungünstiger sind oder das Geld überwiegend in einem Herkunftsland mit einer höheren Kaufkraft verwendet wird, keine Verschlechterung erleiden und insofern auch nicht als ausgebeutet gelten.

Dagegen nehmen wir als Bezugsrahmen die Situation in Deutschland und wollen unter Arbeitsausbeutung eine Situation verstehen, die sich deutlich von den üblichen Zwängen und Beschäftigungsstandards im kompetitiven deutschen Arbeitsmarkt zuungunsten der Beschäftigten abhebt. Damit folgen wir gleichzeitig § 233 StGB, der neben Sklaverei und Ähnlichem auch die Beschäftigung zu Bedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu denen vergleichbarer Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer in Deutschland stehen, unter der Überschrift Arbeitsausbeutung aufführt (Cyrus et al. 2010: 35f).

Dabei wollen wir in dieser Untersuchung unter Arbeit jede Beschäftigung zur Einkommenserzielung (auch in geringem Umfang, nicht legal oder in nicht reglementierten Sektoren) oder Wohlstandsmehrung für sich und andere verstehen, auch zum Beispiel Haushaltstätigkeiten, Betteln, Sexarbeit oder strafbare Handlungen wie Ladendiebstahl oder Rauschgiftproduktion. Der mit dieser Definition vorgenommene Bezug auf den Begriff der Beschäftigung bietet eine weiter gefasste Bestimmung, die auch nicht entlohnte Tätigkeiten einschließt und daher einen breiteren Anknüpfungspunkt für Unter-

2] <http://www.un.org/Depts/german/gv-55/band1/ga55vol1-ann2.pdf>, S. 64.



stützungsangebote darstellt. Das Vierte Sozialgesetzbuch definiert Beschäftigung als „*nicht selbständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis. Anhaltspunkte für eine Beschäftigung sind eine Tätigkeit nach Weisungen und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers*“ (§ 7 Abs.1 SGB IV).

In den Ausarbeitungen in LOS 1 wurde deutlich, dass der Tatbestand Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung als Verbrechen gegen die individuelle Freiheit bestimmt ist. Der Tatbestand MH/A ist erfüllt, wenn die Freiheit, über die eigene Arbeitskraft zu verfügen, durch Zwang oder Gewalt eingeschränkt wird. Für die Entwicklung tragfähiger Unterstützungskonzepte ist mit dieser strafrechtlichen Definition die Frage verbunden, ob Unterstützung nur diese sehr eng gefasste Konstellation abdecken sollte.

Zur Orientierung und praktischen Grundlage für die Beratungstätigkeit schlagen wir vor, mit dem Konzept der (extremen) Ausbeutung zu arbeiten. An anderer Stelle haben wir eine Arbeitsdefinition ‚extremer Arbeitsausbeutung‘ vorgeschlagen, die sechs Indikatoren (Gewaltanwendung oder -androhung; Einschränkung der Bewegungsfreiheit; extrem niedrige Lohnvereinbarung; exorbitante Lohnabzüge für Un-

terkunft, Verpflegung, Transport; Vorenthalten von Entgeltzahlungen; gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen) beinhaltet (Cyrus et al. 2010: 39). Mit dieser Arbeitsdefinition werden Beschäftigte in (extremen) Ausbeutungsverhältnissen sehr breit als Zielgruppe für Unterstützungsangebote definiert.

Die in LOS 1 WP 1.2 dargestellten Befunde bieten Hinweise, dass extreme Arbeitsausbeutung und MH/A als extremste Form der Arbeitsausbeutung nicht als Zustand, sondern als sozialer Prozess angesehen werden müssen. Grundsätzlich lässt sich unterscheiden zwischen a) einvernehmlich vereinbarter Ausbeutung, b) gegenüber den Beschäftigten verschleierte Ausbeutung, c) nachträglich aufgenötigter Ausbeutung und d) erzwungener Ausbeutung. Die Übergänge zwischen diesen Formen der Ausbeutung sind fließend und nicht scharf gezogen. Der Einsatz von Zwang und Gewalt zur Durchsetzung dieser ausbeuterischen Beschäftigungsbedingungen hängt auch von der Reaktion der Beschäftigten ab, die sich aufgrund einer Situation der Verletzlichkeit und aus Mangel an alternativen Handlungsmöglichkeiten mit Arbeits- und Entgeltbedingungen arrangieren, die sie ursprünglich nicht akzeptiert hätten (Cyrus 2006; für den Bereich MH/S siehe Helfferich et al. 2010: 144). **[siehe Abb. 1, S. 350]**

Der Zusammenhang zwischen dem Grad der Schwere und der Häufigkeit der Erscheinungsformen von Arbeitsausbeutung wird mit dem Bild einer Pyramide veranschaulicht (Cyrus et al. 2010: 88f, s. Abb. 1). Fälle der gegen den Willen der Beschäftigten und unter Anwendung von Gewalt aufgezwungenen Ausbeutung bilden die quantitativ schmale Spitze der Pyramide der Arbeitsausbeutung. Fälle der Durchsetzung ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse, die nachträglich aufgenötigt oder verschleiert werden, bilden den zahlenmäßig größer werdenden Mittelteil. Die Fälle ‚einfacher‘ Arbeitsausbeutung, bei der Arbeitgebende den Beschäftigten geltende Rechte und Ansprüche vorenthalten und sich dadurch einen finanziellen und Wettbewerbsvorteil verschaffen, bilden die quantitative breite Basis.

Mit dem Bild der Pyramide der Arbeitsausbeutung soll sichtbar gemacht werden, dass die Fälle des MH/A keine eigene Klasse der Arbeitsausbeutung darstellen, sondern in einem

Kontinuum zu anderen, strafrechtlich weniger schwerwiegenden Fällen stehen. Unterstützungsangebote sollten nicht isoliert und allein auf Opfer von Menschenhandel beschränkt werden, sondern Arbeitsausbeutung breiter umfassen und damit auch die mutmaßlichen Opfer von Menschenhandel ansprechen.

Für die Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen ergibt sich aus den bisher vorgestellten Befunden die Empfehlung, dass Unterstützung möglichst früh und breit gefächert angeboten werden sollte. Denn so kann sichergestellt werden, dass möglichst viele potenzielle Fälle erfasst werden. Zudem wird auch und insbesondere den Betroffenen schwerer und schwerster Ausbeutung signalisiert, dass sie als Rechtssubjekte anerkannt werden und keine Nachteile zu befürchten haben, wenn sie ihre Ansprüche wahrnehmen. Dies motiviert auch für die Kontaktaufnahme mit dem Hilfesystem.

02 Grundlagen und Bedarf der Unterstützung

Eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Grundlagen für die Unterstützungsangebote für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung bieten die Ausarbeitungen in LOS 1. An dieser Stelle erfolgt daher nur ein knapper Verweis auf zwei aktuelle Dokumente, die eine rechtliche Begründung für den vorgeschlagenen breiten Unterstützungsansatz bieten. Anschließend wird der in empirischen Studien festgestellte Unterstützungsbedarf kurz dargestellt.

02.1 Rechtliche Verpflichtung

Aus den Vorgaben des internationalen und nationalen Rechts ergibt sich, dass die Unterstützung der Opfer von Menschenhandel eine staatliche Pflichtaufgabe darstellt. Die rechtlichen Grundlagen und die konkreten Formen dieser Verpflichtungen sind ausführlich in den weiteren Teilstudien dargestellt [siehe L1 WP 3, WP 2.3]. Wir wollen an dieser Stelle daher nur auf die Anforderungen eingehen, die für die Konzeption tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung grundlegend sind. Hierfür beziehen wir uns exemplarisch auf zwei Dokumente.

Die Europaratskonvention 197 Menschenhandel³ beinhaltet die bisher weitestgehenden Bestimmungen zum Opferschutz. Sie legt fest, dass Signaturstaaten Opfern von Menschenhandel unabhängig von einer Mitwirkung an Ermittlungs- und Strafverfahren für den Zeitraum einer Reflexionsphase Schutz und Unterstützung zu gewähren haben (Art. 13). Der Katalog der Leistungen umfasst unter anderem Unterbringung, Hilfe zum Lebensunterhalt, medizinische und psychologische Behandlung, Zugang zum Rechtssystem und Übersetzungshilfen (Art. 12). Hervorzuheben ist, dass mit der Zuerkennung eines Opferstatus durch Behörden für bestimmte Straftaten, deren Begehung im Zusammenhang mit der Menschenhandelssituation erzwungen wurde, Straffreiheit vorzusehen ist (Art. 26) (Dettmeijer-Vermeulen 2009: 207f).

Mit der Ratifizierung der Europaratskonvention, die von der Bundesregierung angekündigt ist, werden diese Schutzstandards auch für Deutschland verbindlich. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Anspruch auf diese Unterstützungsleistungen in der Praxis weiterhin davon abhängt, dass eine Person von den Behörden als Opfer von Menschenhandel identifiziert wird und einen Opferstatus zuerkannt bekommt.

Sodann ist auf die Arbeitgebersanktionsrichtlinie⁴ hinzuweisen, die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union dazu verpflichtet, für unangemeldet beschäftigte Drittstaatsangehörige bestimmte Unterstützungsangebote vorzusehen. Neben der Information über den bestehenden Rechtsanspruch auf Auszahlung des Lohns für die geleistete Arbeit (Art. 6 Abs. 2) sind Maßnahmen zur Sicherstellung des Zugangs zu Rechtsmitteln, um den Lohnanspruch tatsächlich durchzusetzen, anzubieten (Art. 6 Abs. 2). Außerdem sind Mechanismen bereitzustellen, damit Ansprüche auch nach einer Ausreise der betreffenden Person geltend gemacht werden können (Art. 6 Abs. 4) [siehe L1 WP 3].

Auch wenn die beiden Rechtsakte (Europaratskonvention, Arbeitgebersanktionenrichtlinie) sehr unterschiedliche Rechtsbereiche betreffen und unterschiedlichen Zielen dienen,

3] Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr. 197), Warschau, 16.05.2005.

4] Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.06.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

so ist festzuhalten, dass sie sich faktisch gleichermaßen auf den Bereich der Beschäftigung zu ungünstigeren Bedingungen beziehen und Unterstützungsmaßnahmen für Betroffene von Arbeitsausbeutung verlangen. Es ist daher zu empfehlen, die in beiden Rechtsakten für formell unterschiedliche, faktisch aber zumindest zum Teil überlappende Zielgruppen vorgesehenen unterstützenden Maßnahmen zusammenzufassen und in einem operativen Zusammenhang koordiniert zu erbringen.

02.2 Ergebnisse der empirischen Untersuchung aus LOS 1 WP 1

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Straftatbestände Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB) und zur sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB) deutsche Staatsangehörige, EU-Bürgerinnen/-Bürger und Staatsangehörige aus Drittstaaten unabhängig vom Aufenthaltsstatus betreffen können. Im Rahmen der in LOS 1 durchgeführten Untersuchungen war es aufgrund der kurzen Bearbeitungszeit und der beschränkten Ressourcen jedoch nicht möglich, die Situation deutscher und ortsansässiger nicht deutscher Beschäftigter gezielt zu untersuchen. Es ist allerdings auch aufschlussreich, dass bei der offen angelegten explorativen Recherche auf die Frage nach Erfahrungen mit extremer Ausbeutung ausschließlich auf Situationen hingewiesen wurde, in denen Migrantinnen und Migranten betroffen waren. Mit Ausnahme der Gruppe der Geduldeten wurden keine Hinweise auf Fälle extremer Arbeitsausbeutung bei deutschen und ortsansässigen nicht deutschen Beschäftigten gegeben. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie in Situationen geraten können, die die Tatbestandsmerkmale des § 233 StGB erfüllen.

Für den Bereich der Arbeitsausbeutung wurden keine Fälle des Straftatbestands Menschenhandel mit deutschen Staatsangehörigen als Opfer ermittelt. Deutsche sowie ortsansässige nicht deutsche Beschäftigte werden auch dann, wenn sie zu deutlich ungünstigeren Bedingungen als Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer in vergleichbaren Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren, nicht als Opfer von Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung betrachtet, sondern häufig beispielsweise als Schwarzarbeiter/innen. Gegen Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber, die unangemeldet Beschäftigte einvernehmlich zu deutlich

ungünstigeren Arbeits- und Lohnbedingungen ausbeuten, wird nicht wegen Arbeitsausbeutung, sondern wegen Beitragshinterziehung ermittelt. An dieser Stelle kann daher nur der Hinweis erfolgen, dass auch bei deutschen Staatsangehörigen und legal in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern auf Ausbeutungssituationen hingewiesen wird. Sporadische und journalistische Berichte liegen für den Bereich der Druckerkolonnen (Roth 2002), für Beschäftigung in der industriellen Produktion (Peter 2006), bei Call-Centern, in der Leiharbeit oder bei Ausbildungsverhältnissen zum Beispiel in der Gastronomie (Rügemer 2009, Wallraff 2009) vor. Auch einheimische Beschäftigte können Situationen der Verletzlichkeit ausgesetzt sein und Beschäftigungsverhältnisse zu ungünstigeren Bedingungen annehmen, weil sie aufgrund einer Zwangslage keine andere Wahl sehen. Die Unterstützungsangebote sollten daher grundsätzlich so konzipiert werden, dass auch ortsansässige Beschäftigte nicht ausgeschlossen werden.

Die in LOS 1 durchgeführte empirische Erhebung der Erscheinungsformen extremer Arbeitsausbeutung haben sich schwerpunktmäßig auf Migrantinnen und Migranten bezogen – auch weil im Straftatbestand § 233 StGB durch das strafrechtlich relevante Merkmal der Ausnutzung einer auslandsspezifischen Hilflosigkeit auf die Gruppe der ausländischen Beschäftigten ausdrücklich Bezug genommen wird und sich dieser Personenkreis aufgrund der aufenthaltsrechtlichen Einschränkungen tatsächlich in einer tendenziell besonders verletzlichen Situation befindet.

Aktuelle Untersuchungen zeigen aber unter Verweis auf die Erkenntnisse von Kontrollbehörden, dass unerlaubt eingereiste und sich ohne Erlaubnis in Deutschland aufhaltende Migrantinnen/Migranten aus Drittstaaten nur einen kleinen Anteil der bekannt gewordenen Fälle unangemeldeter Beschäftigung ausmachen (Cyrus 2009: 65f). Weitaus häufiger wurde für Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedsstaaten, die als falsch deklarierte Selbstständige, entsandte Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer oder unangemeldete Beschäftigte in Situationen extremer Ausbeutung geraten können, Unterstützungsbedarf angezeigt. Auch für bereits in Deutschland lebende Migrantinnen/Migranten ohne sicheren Aufenthalt, die sich extrem ausbeuterische Arbeitsbedingungen aufnötigen lassen, weil sie

durch den Nachweis einer Beschäftigung auf die Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus hoffen, wurden Ausbeutungssituationen berichtet (siehe L1 WP 1; sowie Cyrus et al. 2010: 65f).

Die Branchen, die im Zusammenhang mit Fällen extremer Arbeitsausbeutung immer wieder genannt werden, sind breit gestreut. Besonders hervorgehoben wurden das Baugewerbe, die Landwirtschaft, das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie die Beschäftigung in Privathaushalten und bei Botschaftsangehörigen. Besonders schwere Fälle der extrem ausbeuterischen Beschäftigung sind für Beschäftigungsverhältnisse an öffentlich nicht ohne Weiteres einsichtbaren oder zugänglichen Arbeitsplätzen festgestellt worden. Auffällig oft stammten die Betroffenen aus demselben Sprachraum wie die Arbeitgebenden, was mit der Organisierung von Ausbeutungsverhältnissen durch Subunternehmen oder durch private soziale Netzwerke einherging.

Die Erscheinungsformen extremer Arbeitsausbeutung sind sehr heterogen, wobei sich zwei Fallkonstellationen als besonders relevant erwiesen: Extreme Arbeitsausbeutung mit Gewaltanwendung und Einschränkung der Bewegungsfreiheit betrafen Einzelpersonen, vor allem Frauen, die in privaten Haushalten oder Gaststätten weitgehend isoliert zur Arbeit gezwungen und ausgebeutet wurden. Weiterhin wurde von größeren Gruppen überwiegend männlicher Beschäftigter aus EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten berichtet, die vor allem im Baugewerbe und der Fleisch verarbeitenden Industrie oft in verschleierte oder nachträglich aufgenötigten Ausbeutungsverhältnissen beschäftigt wurden.

Die Bestandsaufnahmen ergaben eine große Heterogenität der Erscheinungsformen, der anfälligen Branchen und der Risikogruppen potenziell betroffener Beschäftigter. Dementsprechend sind tragfähige Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung möglichst flexibel und offen zu konzipieren, um für spezifische Konstellationen angepasste Maßnahmen anbieten zu können.

03 Formen der Ansprache

Ein wichtiger Aspekt ist die Form der Vermittlung der Unterstützungsangebote. In diesem

Kapitel wird die Anforderung einer anerkennenden Haltung im Umgang mit Betroffenen von Arbeitsausbeutung und einer nicht viktimisierenden Wortwahl bei der Ansprache hervorgehoben.

03.1 Anerkennung und Wiedergutmachung

Die vorliegenden Erkenntnisse aus LOS 1 WP 1 bieten zahlreiche Beispiele dafür, dass Situationen mit Anhaltspunkten für ausbeuterische Beschäftigung bekannt werden, diese aber nur in Ausnahmefällen angezeigt werden. Für die Beratungstätigkeit von Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften wurde ermittelt, dass Fälle extremer Ausbeutung, die auch Hinweise auf MH/A bieten, nicht angezeigt werden (siehe L1 WP 1, WP 2.1). Zudem hat auch die Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren (siehe L1 WP 2.1) ergeben, dass den befragten Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern insgesamt 60 Fälle mit Verdachtsmomenten auf MH/A bekannt geworden waren, davon aber nur in zwölf Fällen Ermittlungsverfahren eingeleitet und in fünf Fällen Anklage erhoben worden war.

Ein wichtiger Grund für die Diskrepanz zwischen dem Bekanntwerden und dem Anzeigen extremer Ausbeutungsverhältnisse besteht darin, dass die Identifizierung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung keine einfache objektive Tatsachenfeststellung darstellt, sondern die Mitarbeit und Selbstidentifizierung (Opferdeklaration) der Betroffenen voraussetzt. Ohne die Informationen und Aussagen der Betroffenen lässt sich der für die Erhebung einer Anklage erforderliche hinreichende Tatverdacht nicht nachweisen. Untersuchungen zu den Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung kommen zum Ergebnis, dass verschiedene Faktoren die Bereitschaft zur Aussage und Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden beeinflussen, die je nach Situation und individuellen Voraussetzungen wirksam werden. Ein wichtiger Faktor ist die Anerkennung und Bestätigung des erlittenen Leids durch Dritte, die den Anstoß bilden kann, sich als Opfer von Unrecht zu sehen, und das Vertrauen schafft, sich mitzuteilen (Helfferich et al. 2010: 237f).

Für eine erfolgreiche Unterstützung ist nach Auffassung der belgischen Staatsanwältin Nadine Meunier eine ‚Umsetzungskultur der Wiedergutmachung‘ wichtig:

„Die Umsetzungskultur ist nicht auf Repression, sondern auf Wiedergutmachung angelegt. Das erste Anliegen ist die Behebung eines Schadens, der dem Betroffenen oder der Gesellschaft insgesamt angetan wurde. Die strafrechtliche Ahndung wird als zweiter Schritt betrachtet. Die oberste Sorge gilt mehr dem Opfer als dem Täter“ (Nadine Meunier in (OSCE 2008b: 39).

Mit niedrighschwelligem Unterstützungsstrukturen, die unter Wahrung der Anonymität und mit der Zusicherung, dass keine Schritte ohne das Einverständnis der Unterstützungsuchenden unternommen werden, wird die Voraussetzung geschaffen, dass Betroffene mit ihrem erlittenen Unrecht Anerkennung finden können. Erhöht wird damit die Chance, dass Betroffene sich mitteilen und auch bei der strafrechtlichen Aufklärung mitwirken.

Aus der Perspektive der sozialen Unterstützung bilden die bereits eingangs erläuterten Maximen der Verringerung von Abhängigkeit und der Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten die wichtigsten Ziele. Wie diese Ziele konkret erreicht werden können, ist im Verlauf einer begleitenden Beratung für den Einzelfall jeweils individuell zu entwickeln. Die Befunde der Teilstudien zeigen, dass in einigen Fällen der Wunsch vorherrscht, das Kapitel schlechter Erfahrung abzuschließen, sich abzulösen und neu anzufangen. In anderen Fällen besteht die Präferenz, das vorenthaltene Entgelt zu erhalten. In einigen Fällen besteht auch der Wunsch, dass die Täter/innen für das begangene Unrecht bestraft werden sollen (für den Bereich MH/S siehe Helfferich et al. 2010: 134f). Welche Ziele gesetzt werden und wie die Zielsetzung sich entwickelt, hängt auch von den subjektiv wahrgenommenen Handlungsmöglichkeiten ab, die nur in einer kompetenten und vertrauenswürdigen Beratung aufgezeigt werden. Dabei sollten die Möglichkeiten arbeitsrechtlicher (Lohnforderung) und zivilrechtlicher (Entschädigung, Schmerzensgeld) Schritte neben der Strafverfolgung der Täterinnen und Täter aufgezeigt werden [siehe L1 WP 2.2, 2.3].

03.2 Nicht viktimisierende Ansprache

Die Wirkung rechtlicher Regelungen zur Strafbarkeit des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung und die Wahrnehmung der Unterstützungs-

angebote wird – darauf verweist die Theorie des Sozialen Wirkens rechtlicher Regulierungen (Griffiths 1999, Griffiths 2003) – durch die Erfahrungen im Alltag bestimmt. Akteure kommen in der Regel durch Beobachtung und Nachfragen im unmittelbaren sozialen Umfeld zu einer ersten Einschätzung ihrer rechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen und den mit einer Abweichung verbundenen Risiken der Bestrafung.

Studien verweisen auf die Schwierigkeit, Informationen so zu vermitteln, dass sie von den Adressaten als vertrauenswürdig und relevant für die eigene Situation erkannt werden (Brunovskis & Surtees 2007: 75f). Dabei geht es nicht nur darum, dass die Betroffenen keine Gewissheit haben, wie ihre Situation durch die Behörden rechtlich bewertet wird. Festgestellt werden auch kontraproduktive Effekte der Verwendung des Begriffs ‚Menschenhandel‘, denn *„einige Menschenhandelsopfer nehmen an, dass Menschenhandel nur in extremen Situationen stattfindet, und da sie schon andere Situationen gesehen haben, die noch schlimmer waren als die eigene, verbinden sie ihre Erfahrung nicht mit Menschenhandel. Andere haben den Eindruck, dass ihre eigene aktive Beteiligung, also die Entscheidung für die Arbeitsmigration, die Komplizenschaft bei der unangemeldeten Beschäftigung und der illegalen Einreise und so weiter bedeutet, dass sie keine wirklichen Opfer sind“* (Surtees 2008a: 92; eigene Übersetzung; sowie Brunovskis & Surtees 2007: 135-146).

In einer weiteren Studie, die auf einer Auswertung von Interviews mit Opfern von Menschenhandel beruht, wird zur Frage der Gestaltung der Ansprache männlicher Betroffener festgehalten: *„Die Sprache ist in dieser Hinsicht entscheidend. Da die Verwendung des Begriffs ‚Opfer‘ bei vielen Männern überhaupt nicht gut ankommt, sind Informationsangebote Erfolg versprechender, die Männer als Migrantinnen oder Arbeiter ansprechen“* (Surtees 2007: 214, eigene Übersetzung). Einer der für die Studie interviewten männlichen Betroffenen gibt folgenden Rat: *„Ich denke, das Wort ‚Ausbeutung‘ sollte benutzt werden, denn Männer können mit dem Wort ‚Menschenhandel‘ nichts anfangen. Und, wenn möglich, vermeidet das Wort ‚Opfer‘, weil Männer keine Opfer leiden mögen.“* (Surtees 2007: 215). Dasselbe gilt in ähnlicher Form auch für weibliche Betroffene, wie Erfahrungen aus der Praxis nahelegen.

Auch Erfahrungsberichte zu opferzentrierten Schutzangeboten verweisen auf eine Abneigung von Betroffenen, sich als Opfer von Menschenhandel zu identifizieren. „Viele Opfer haben einfach nur versucht, ihre Lebensbedingungen zu verbessern und sind dabei in erzwungene Arbeit geraten. Viele sehen sich aber nicht als Opfer, sondern als Personen, die eine falsche Entscheidung getroffen haben oder einfach Pech hatten. Viele haben beim Versuch, ihre Situation zu verändern, sehr unternehmerisch gehandelt und sind ein hohes Risiko eingegangen. Sie sollten daher nicht als passive Opfer stereotypisiert werden“ (Mary Cunneen in (OSCE 2008a: 24).

Aus praktischen und psychologischen Erwägungen sollte daher bei der Ansprache von Betroffenen auf eine plakative Verwendung des Begriffs Menschenhandel oder ähnlich starker Begriffe wie ‚moderne Sklaverei‘ verzichtet werden.

Ein gutes Beispiel für eine nicht viktimisierende Ansprache bieten die Niederlande [siehe auch L2, Kapitel 2]. Die niederländische Berichterstatterin für Menschenhandelsangelegenheiten benennt die Probleme ausgebeuteter Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer, sich als Opfer von Menschenhandel zu identifizieren: Abgesehen davon, dass Opfer von MH/A „in der Regel von den Behörden nicht erkannt werden, besteht ein weiteres Problem darin, dass sie sich selber oft nicht als Opfer von Menschenhandel ansehen. Opfern, insbesondere aus anderen Ländern, sind allgemein ihre Rechte nicht bewusst und es ist für sie sehr schwer einzuschätzen, ob sie Opfer von Ausbeutung sind“ (Dettmeijer-Vermeulen 2009: 482). Ein in den Niederlanden verbreitetes Informationsblatt, welches in 14 Sprachen erhältlich ist, stellt folgerichtig die Ausbeutungssituation in den Vordergrund und weist auf die Möglichkeit von Beratung und Unterstützung hin [siehe Kasten 1, S. 355].

Kasten 1:

Information des Ministeriums für Sozialangelegenheiten und Arbeit, erhältlich in 14 Sprachen

Werden Sie ausgebeutet? Oder kennen Sie jemanden, der ausgebeutet wird? Fordern Sie Hilfe an!

Es kann sein, dass Sie von Ihrem Arbeitgeber ausgebeutet werden. Einige Beispiele:

- Sie werden gezwungen, gefährliche oder gesundheitsgefährdende Arbeiten zu verrichten.
- Man hat Ihnen Ihren Reisepass oder Ihre Reisedokumente abgenommen.
- Sie müssen Ihrem Arbeitgeber hohe Schulden zurückzahlen.
- Sie werden für die Arbeit, die Sie verrichten, nicht oder viel zu gering bezahlt.
- Sie werden misshandelt, erpresst oder bedroht.
- Ihr Arbeitgeber droht Ihnen, Sie anzuzeigen, weil Sie sich illegal in den Niederlanden aufhalten.
- Sie dürfen sich außerhalb der Arbeitszeiten nicht frei bewegen.
- Wenn Sie krank sind, lässt man Sie nicht zum Arzt oder ins Krankenhaus gehen.

Treffen auf Sie oder einen Bekannten mindestens zwei dieser Situationen zu? Dann ist es sehr wahrscheinlich, dass es sich um Ausbeutung handelt. Lassen Sie dies nicht länger zu – fordern Sie Hilfe an!

Quelle: http://www.arbeidsinspectie.nl/Images/arbeit%20und%20ausbeutung_tcm290-260294.pdf

04 Literatur

- Anti-Slavery International (2006):* Trafficking for Forced Labour in Europe. Report on a study in the UK, Ireland, the Czech Republic and Portugal. London: Anti-Slavery International.
- Brunovskis, A./Surtees, R. (2007):* Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance. Oslo and Vienna: Fafo Institute and Nexus Institute.
- Cyrus, N. (2006):* Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Genf: ILO.
- Cyrus, N. (2009):* Country Report Germany. CLANDESTINO – Counting the uncountable. Hamburg: HWWI.
- Cyrus, N./Vogel, D. (2006):* The social working of criminal law on trafficking and human smuggling in Germany. In: Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings, ed. P Minderhoud, E Guild, pp. 113-39. The Hague: Martinus Nijhoff Publisher.

- Cyrus, N./Vogel, D./de Boer, K. (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: BBGM.
- Dettmeijer-Vermeulen, CE. (2009):* Trafficking in Human Beings. Seventh report of the Dutch National Rapporteur. The Hague: BNRM.
- Europäische Kommission (2009):* Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI – Zusammenfassung der Folgenabschätzung (KOM(2009) 136 endgültig) (SEK(2009) 358). Brüssel: Europäische Kommission.
- Griffiths, J. (1999):* The Social Working of Anti-Trafficking Law. In Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives, ed. Loenen, T./Rogrigues, P.R., pp. 313-30. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Griffiths, J. (2003):* The Social Working of Legal Rules. *Journal of Legal Pluralism* 48: 1-84.
- Helfferich, C./Kavemann, B./Rabe, H. (2010):* Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung. Köln: Luchterhand.
- Homfeldt, H.-G./Schröer, W./Schweppe, C. (2006):* Transnationalität, soziale Unterstützung und Agency. Nordhausen: Bautz.
- Homfeldt, H.-G./Schröer, W./Schweppe, C., (2008):* Soziale Arbeit und Transnationalität. Herausforderungen eines spannungsreichen Bezugs. Weinheim: Juventa.
- ILO (2010):* International labour migration. A rights-based Approach. Geneva: ILO.
- Munro, V. E. (2008):* Of Rights and Rhetoric: Discourses of Degradation and Exploitation in the Context of Sex Trafficking. *Journal of Law and Society* 35: 240-64.
- OSCE – ODIHR (2004):* National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook. Vienna: OSCE.
- OSCE (2005):* Ensuring Human Rights Protection in Countries of Destination: Breaking the Cycle of Trafficking. Vienna: ODIHR.
- OSCE (2008):* Human Trafficking for Labour Exploitation/ Forced and Bonded Labour, Vienna: OSCE.
- OSCE (2008a):* Human Trafficking for Labour Exploitation/Forced and Bonded Labour: Identification, Prevention, Prosecution – Prosecution of Offenders, Justice for Victims. Report of the 3rd and 5th Alliance against Trafficking in Persons Conferences on Human Trafficking for Labour Exploitation/ Forced and Bonded Labour. Vienna: OSCE.
- Peter, A. (2006):* Die Fleischmafia. Kriminelle Geschäfte mit Fleisch und Mensch. Berlin: Econ.
- PICUM (2005):* Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers. Brussels: PICUM.
- Rijken, C. (2009):* A human rights based approach to trafficking in human beings. *Security and Human Rights* 20: 212-22.
- Roth, J. (2002):* Ganz reale Verbrecher. Millionen, Macht und Auftragsmord. Hamburg: Europa Verlag.
- Rügemer, W. (2009):* Arbeits(Un)Recht. Anklagen und Alternativen. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Steinbrink, M. (2009):* Leben zwischen Land und Stadt. Migration, Translokalisierung und Verwundbarkeit in Südafrika. Wiesbaden: VS.
- Surtees, R. (2007):* Listening to victims. Experience of Identification, return and assistance in South-Eastern Europe. Vienna: ICMPD.
- Surtees, R. (2008):* Trafficking of men – a trend less considered. The case of Belarus and Ukraine. IOM-Migration Research series 36, Geneva: IOM.
- Surtees, R. (2008a):* Why Shelters? Considering residential approaches to assistance, Vienna: Nexus.
- US State Department (2010):* Trafficking in Persons Report. June 2010, Washington: US State Department.
- Wallraff, G. (2009):* Aus der schönen neuen Welt. Expeditionen ins Landesinnere. Köln: Kiepenheuer & Witsch.

L2 WP1

Entwicklung tragfähiger Strukturen

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.1 › Unterstützung für Opfer von Menschenhandel –
Einführung in ausgewählte Aspekte des Forschungsstandes

L2 WP 1.2 *Bärbel Heide Uhl*

› **Tragfähige Unterstützungsstrukturen für gehandelte Menschen am Beispiel europäischer und internationaler Konzepte**

Ulrike Gatzke, Nicole Garbrecht

- L2 WP 1.3 › Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich
Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der
Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.4 › Bestandsaufnahme und Beispiele guter Praxis
der Unterstützungsstrukturen in Deutschland

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.5 › Bestimmung der Bewertungskriterien und Diskussion
möglicher Unterstützungskonzepte

Norbert Cyrus, Ulrike Gatzke

- L2 WP 1.6 › Modellvorschlag: Dezentrale Vernetzung als tragfähige Unterstützungsstruktur
für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

359 ›	1	Einführung
360 ›	2	Länderbeispiele
360 ›	2.1	Niederlande
361 ›	2.1.1	Unterstützung/Beratung
361 ›	2.1.2	Strafverfolgung
362 ›	2.1.3	Erkennung von gehandelten Menschen
362 ›	2.1.4	Koordinierung und Maßnahmenentwurf: Human Trafficking Task Force
363 ›	2.1.5	Dokumentation/Berichterstattung
363 ›	2.2	USA
363 ›	2.2.1	Unterstützung/Beratung
363 ›	2.2.2	Strafverfolgung
364 ›	2.2.3	Erkennung von gehandelten Menschen am Beispiel der CIW
364 ›	2.2.4	Koordinierung und Maßnahmenentwurf
365 ›	3	Schlussfolgerung
365 ›	4	Anhang: Durch die Intervention von CIW strafverfolgte Fälle von Menschenhandel
366 ›	5	Literatur

L2 WP 1.2 | Bärbel Heide Uhl

Tragfähige Unterstützungsstrukturen für gehandelte Menschen am Beispiel europäischer und internationaler Konzepte

01 Einführung

Der Deliktbereich Menschenhandel ist ein historisch gewachsenes, aus vielen Strafrechtselementen zusammengesetztes rechtliches Konstrukt, das aufgrund dieser Komplexität eine enorme Herausforderung für die strafrechtlich ermittelnden Behörden darstellt. Auch der zentrale Punkt der (Selbst-)Erkennung von Menschen als Opfer von Menschenhandel erweist sich als schwieriges Unterfangen. Zahlreiche internationale Instrumente und Analysen beschäftigen sich mit dieser letztgenannten Komponente, die ein wesentliches Element in jeder Menschenhandelsbekämpfungsstrategie darstellt.¹ Für den Entwurf von tragfähigen Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel in die Arbeitsausbeutung kann daher auch auf die Ergebnisse dieser Analysen zurückgegriffen werden.

Die Zurückhaltung von Opfern von Menschenhandel, sich als solche erkennen zu geben, hat vielfache Gründe, die unter anderem in der prekären rechtlichen Situation, in dem Verbrechen inhärenten stigmatisierenden Charakter so-

wie in Befürchtungen von Repressalien und Bedrohung begründet sind (Helfferich et al. 2010). Folglich müssen Maßnahmen zur Unterstützung gehandelter Menschen diesen vielschichtigen Realitäten und Lebenssituationen Rechnung tragen. Unterstützungsstrukturen, die neu entworfen werden und auf eine wie auch immer gearbete gemeinsame Identität und Bedarfe der Opfer ausgerichtet sind, erreichen oft die Zielgruppen nicht. Deren Heterogenität erlaubt keine Struktur, die dem Prinzip folgt: „One size fits all.“

Ein in die Arbeitsausbeutung gehandelter Mensch kann zudem gleichzeitig ein Opfer von anderen strafrechtlichen Delikten und Ordnungswidrigkeiten sein, die mit dem Tatbestand des Menschenhandels im Zusammenhang stehen, wie zum Beispiel Gewalttaten, Taten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Betrug, Lohndiebstahl, Wucher sowie ein Täter von „Schwarzarbeit“, irregulärem Aufenthalt, Diebstahl und so weiter. In der Realität sind die Übergänge zwischen den Delikten fließend: Ein gehandelter Mensch kann sich aus der Zwangssituation befreit haben und zwischenzeitlich einer unangemeldeten Lohn-tätigkeit nachgehen. In dieser Situation ist die Wahrscheinlichkeit sehr gering, dass sie oder er

1] Siehe die Kapitel zu „Identification“ in OSCE/ODIHR 2004, UNDOC 2010. http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Needs_Assessment_Toolkit_ebook_09-87518_June_2010.pdf

sich als ehemals gehandelter Mensch zu erkennen gibt und das Verbrechen zur Anzeige bringt.

Unterstützungsstrukturen müssen daher breit gefächert sein und in den Bereichen ansetzen, die Zugang zu den verschiedenen Communities von regulären und irregulären Wanderarbeitnehmerinnen und -nehmern haben. Das könnten zum Beispiel Beratungsstellen für Wanderarbeitnehmerinnen und -nehmer sein, formelle und informelle Netzwerke von nationalen und ethnischen Communities, allgemeine Beratungsstellen für Arbeiterinnen und Arbeiter in den verschiedenen Sektoren im öffentlichen und privaten Raum.

Die so gesicherte Niederschwelligkeit in den Unterstützungsstrukturen muss nicht primär zum Ziel haben, Opfer von Menschenhandel zu erkennen, sondern soll Unterstützung für Menschen bieten, die mögliche Opfer von allen in dem Deliktbereich Menschenhandel enthaltenen Straftaten geworden sind. Ob die Person außerdem auch ein Opfer von Menschenhandel geworden ist, stellt sich oft erst nach Beratungsgesprächen und anderen sozial-psychologischen Interventionen heraus.

Die Strafrechterweiterung des Menschenhandelsdelikts um den Bereich der Strafbarkeit des Handels in die Arbeitsausbeutung in der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 2005 hat für die Opferunterstützung noch keine systematisch institutionelle Umsetzung erfahren. Einige der im Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V. (KOK) zusammengeschlossenen Fachberatungsstellen haben Programme entwickelt, die auf Opfer von Menschenhandel in die Arbeitsausbeutung abzielen. Diese beziehen sich jedoch in der Mehrheit auf weibliche Opfer von Menschenhandel.

Die Bundesrepublik ist durch völkerrechtliche Instrumente verpflichtet, Schutz und Unterstützung für gehandelte Menschen zu garantieren. Zurzeit werden daher Konzepte geprüft, wie diese Verpflichtungen umfassend umgesetzt werden können. Im Folgenden sollen anhand zweier Länderbeispiele Strategien vorgestellt werden, die gezielte Unterstützung für die heterogenen Opfergruppen von Menschenhandel anbieten und diese in einer Gesamtstrategie der Menschenhandelsbekämpfung, das heißt Ermittlung, Strafverfolgung, Opferschutz, Berichterstattung, Koordinierung, zusammenführen.

Die ausgewählten Beispiele zeigen Herangehensweisen auf, die für die Situation in Deutsch-

land relevant sind. Das niederländische Modell ist in seiner Genese der deutschen Situation sehr ähnlich: Bereits in den 1980er-Jahren wurden Kooperationsabkommen zwischen einer Fachberatungsstelle und Polizeibehörden geschlossen, um eine zeitnahe und unbürokratische Weiterleitung einer mutmaßlich gehandelten Frau in nicht polizeiliche Schutzstrukturen zu ermöglichen, selbst in den Fällen, in denen es sich um irreguläre Migrantinnen und Migranten handelte. In den Niederlanden war der Deliktbereich Menschenhandel – wie auch in Deutschland – auf den Bereich der sexuellen Ausbeutung konzentriert. Das Nachzeichnen der niederländischen Situation soll einen Einblick ermöglichen, wie ein multidisziplinäres komplexes System der Menschenhandelsbekämpfung institutionell um die Bereiche der Arbeitsausbeutung erfolgreich erweitert werden kann.

Das Beispiel der USA zeichnet wiederum im Vergleich zu den Niederlanden und der Bundesrepublik eine gänzlich unterschiedliche Herangehensweise aus. Mit der Verabschiedung des Trafficking Victims' Protection Act (TVPA) im Jahr 2000 wurde erst relativ spät ein föderatives Gesetzespaket gegen Menschenhandel verabschiedet. Dennoch existierten zu jenem Zeitpunkt bereits zahlreiche Initiativen in der Zivilgesellschaft, die sich mit dem Phänomen der Zwangsarbeit, des Lohndumpings und miserablen Arbeitsbedingungen beschäftigten. In den USA sind prozentual wesentlich mehr Fälle von Menschenhandel in die Arbeitsausbeutung dokumentiert (im Vergleich zur sexuellen Ausbeutung) als in den Mitgliedsstaaten der EU. Das Beispiel der USA soll aufzeigen, wie Akteurinnen und Akteure in eine Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Menschenhandel mit eingebunden werden können, die sich nicht um diesen Deliktbereich herum formiert haben, sondern die sich mit der Situation von irregulären Arbeitsmigrantinnen und -migranten auseinandersetzen.

02 Länderbeispiele

02.1 Niederlande

Im europäischen Vergleich können die Niederlande eine langjährige Praxis in der Menschenhandelsbekämpfung vorweisen. Bereits in den

1980er-Jahren wurde mit der sogenannten B9 Regulierung eine Maßnahme verabschiedet, die der Polizei die Handhabung ermöglichte, mutmaßlichen Opfern von Menschenhandel eine Duldung von drei Monaten auszustellen und diese an eine zentrale Fachberatungsstelle zu überweisen. Unter der niederländischen EU Präsidentschaft 1997 wurde mit der „Haager Ministererklärung“ die erste Menschenhandels-spezifische Ministererklärung auf EU Ebene verabschiedet.²

Neben Richtlinien zur Umsetzung umfangreicher Opferschutz- und Präventionsstrukturen sah die Haager Erklärung auch die Einrichtung unabhängiger nationaler Berichterstattungen für Menschenhandel vor. Die Niederlande gehören zu den ersten EU-Mitgliedsstaaten, die eine solche Stelle eingerichtet haben. Seit April 2000 sammelt das Büro der nationalen Berichterstatlerin alle erhältlichen Daten zu Menschenhandelsfällen bei der Justiz, den Strafverfolgungsbehörden und den Nichtregierungsorganisationen und wertet diese in jährlichen Berichten systematisch aus.³

Im Jahr 2005 wurde ein Schwerpunkt im oben genannten Jahresbericht zu Menschenhandel in die Arbeitsausbeutung gesetzt. Die dort festgestellte Schlussfolgerung, dass aufgrund der fehlenden völkerrechtlichen und nationalen Definition von „Ausbeutung“ die Strafverfolgung erschwert sei, wurde im Jahresbericht von 2009 wiederholt und erneut bestätigt (Dutch National Rapporteur 2009:586).

Zwischen den Jahren 2005 und 2009 wurden in den Niederlanden nur zwölf Gerichtsurteile im Rahmen des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung gefällt, von denen auch nur drei Urteile den Straftatbestand des Menschenhandels bestätigt haben.

02.1.1 Unterstützung/Beratung

In den Niederlanden existiert ein gemeinsames Unterstützungssystem für Opfer von Menschenhandel in allen Formen von Ausbeutung. Die

NGO CoMensha⁴ fungiert als zentrale Erstberatung, Weiterleitung und Dokumentation für alle mutmaßlichen Opfer von Menschenhandel. Im Jahr 2007 beispielsweise wurden 664 weibliche und 49 männliche Opfer registriert. 343 der registrierten gehandelten Menschen wurden in der Sex-Industrie, 41 Menschen wurden in anderen Sektoren ausgebeutet. Diese sind in den Statistiken ausgeführt als Dienstleistungen, Hausarbeit, Drogenhandel, Reinigungsarbeit, Au-pair, Landwirtschaft, Baubetriebe, Textilindustrie und Organspende. Bei einer großen Anzahl der dokumentierten Fälle (232) waren die Sektoren, in denen die jeweiligen Menschen ausgebeutet wurden, nicht bekannt.

Im Jahr 2008, dem aktuellen Berichtsjahr, wurden 826 gehandelte Menschen registriert, davon waren 779 weiblich und 46 männlich. Auch in jenem Jahr wurde die Mehrzahl aller registrierten Opfer (475) in der Sex-Industrie ausgebeutet, in 243 Fällen blieben die Sektoren, in denen die Opfer ausgebeutet wurden, unbekannt. 52 Menschen wurden in den Sektoren der Dienstleistungen, Haushaltsarbeit, Drogenhandel, Reinigungsarbeit, Au-pair und Landwirtschaft ausgebeutet.

Die Berichte der Nationalen Berichterstatlerin weisen darauf hin, dass auch Männer in der Sex-Industrie ausgebeutet werden. Diese umfassen sowohl niederländische Männer und Jungen, die durch sogenannte „Loverboys“⁵ angeworben werden, als auch ausländische Männer und Jungen, die in die Prostitution gezwungen werden.

2008 wurden vier Schutzhäuser für männliche Opfer von häuslicher Gewalt, Familienrache aus „Ehre“ sowie Menschenhandel eröffnet. Bis Februar 2009 wurden 38 Männer und Jugendliche dort untergebracht. Die Zahl der Menschenhandelsopfer unter den Bewohnern ist jedoch nicht bekannt.

02.1.2 Strafverfolgung

Das Deliktfeld Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung wird von folgenden Strafverfolgungsbehörden behandelt:

2] THE HAGUE MINISTERIAL DECLARATION ON EUROPEAN GUIDELINES FOR EFFECTIVE MEASURES TO PREVENT AND COMBAT TRAFFICKING IN WOMEN FOR THE PURPOSE OF SEXUAL EXPLOITATION. Ministerial Conference under the Presidency of the European Union, The Hague, 24.-26. April 1997. Zu finden unter folgendem Link: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8747>

3] Alle Berichte sind unter <http://english.bnrm.nl/> einsehbar.

4] Mehr über CoMensha unter <http://www.menschenhandel.nl/cms/> nur auf Niederländisch.

5] Das Phänomen der „Loverboys“ beschreibt eine Anwendungsmethode, auf die die niederländische Berichterstatlerin besonders hinweist: Jugendliche werden durch Geschenke und Komplimente emotional abhängig gemacht und in die Prostitution geführt. Oft werden die Opfer gezielt auf Schulhöfen von den Täterinnen und Tätern angesprochen.

- Arbeitsaufsichtsbehörde (ermittelt bei Übertretungen der gesetzlichen Regelungen von Arbeitszeiten, illegaler Beschäftigung, Arbeitsschutz und Mindestlöhnen)
- Ausländerpolizei
- Grenzpolizei

Strafrechtliche Ermittlungen in dem gegebenen Bereich werden durch SIOD (Social Intelligence and Investigation Service), der Ausländerpolizei sowie der Grenzpolizei durchgeführt.

02.1.3 Erkennung von gehandelten Menschen

Die zentrale Nichtregierungsorganisation CoMensha dokumentiert die Erkennung von Menschenhandelsopfern durch die beteiligten Akteurinnen/Akteure. Funktionierende Erkennungsstrukturen sowie die Vernetzung der Stellen, die eventuell Menschenhandelsopfer erkennen und sie an Fachberatungsstellen weiterleiten können, sind ein fundamentaler Bestandteil in jeder umfassenden Maßnahme gegen Menschenhandel. Aufgrund des komplexen Tatbestandes von Menschenhandel, der strafrechtliche Elemente in den Bereichen der Anwerbung, des Transportes sowie der Ausbeutungssituation umfasst, ist für eine Strafverfolgungsbehörde die Nachvollziehbarkeit des Verbrechens mit enormen personellen und zeitlichen Ressourcen verbunden.

Für die Opfer ist der Schritt heraus aus der Ausbeutungssituation in einen formalisierten Status ebenfalls mit enormen Hürden verbunden. Aus einer häufig irregulären Arbeitsaufnahme, die im Einverständnis des Opfers stand, sind unzumutbare Arbeitsbedingungen entstanden, sowie eine Spirale aus Abhängigkeiten, Schulden und Illegalität. Opfern von Menschenhandel ist oft nicht bekannt, dass die an ihnen begangenen Taten strafrechtlich verfolgt werden können. Hinzu kommt, dass in zahlreichen EU-Mitgliedsstaaten die finanzielle Entschädigung und Entlohnung der Opfer noch nicht weit gediehen sind und die Geschädigten oft nur – wenn überhaupt – mit einem geringen Handgeld in das Herkunftsland zurückgeführt werden.

In der Folge ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass sich viele gehandelte Menschen gegen den Schritt in einen offiziellen Opferstatus entscheiden. Nur ein niederschwelliges und dezentrales Erkennungs- und Beratungssystem kann dem Einhalt gebieten.

In den Niederlanden werden folgende Organisationen/Akteurinnen und Akteure in den Statistiken von CoMensha angeführt, die potenzielle Opfer von Menschenhandel erkennen und diese an Fachberatungsstellen weiterleiten: Polizei, Fachberatungsstellen, Royal Netherlands Marechaussee (der niederländische Grenzschutz), Ausländerbehörden, Frauenhäuser und andere Notunterkünfte, Flüchtlingsorganisationen, Soziale Dienste, Jugendämter, Gesundheitsdienste (besonders wenn Streetwork stattfindet), Rechtsberatungsstellen, Selbsterkennung durch Opfer von Menschenhandel, Individuen und andere (NRM Report 2009:127).

Laut dieser Statistiken wird dabei der größte Anteil der Menschenhandelsopfer durch Polizeibehörden identifiziert und an die NRO CoMensha weitergeleitet: Im Jahr 2007 wurden 54 Prozent der registrierten Opfer durch die Polizei erkannt. 2008 erhöhte sich der Anteil um 6 Prozent, sodass 60 Prozent aller registrierten Opfer durch die Polizei an die Fachberatungsstellen weitergeleitet wurden.

Die durch CoMensha koordinierten Fachberatungsstellen („human trafficking networks“) sind zu 20% im Jahr 2007 und zu 16% im Jahr 2008 nach der Polizei an zweiter Stelle der Organisationen, die gehandelte Menschen erkennen und weiterleiten. Auch wenn mehr als die Hälfte der Opfer durch die Polizei in die Beratungsangebote findet, bestätigt die Statistik die Bedeutung eines dezentralen und niederschweligen Erkennungssystems, das viele Akteurinnen und Akteure im Bereich von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen vereint und sie vernetzt. So kann gewährleistet werden, dass Opfer des komplexen Verbrechens Menschenhandel in den unterschiedlichen Lebenssituationen Zugang zu Schutz- und Beratungsstrukturen bekommen und ebenso die Strafverfolgung aufgenommen werden kann.

02.1.4 Koordinierung und Maßnahmenentwurf: Human Trafficking Task Force

Ähnlich der bundesdeutschen Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel wurde in den Niederlanden eine interministerielle Task Force eingerichtet, die regelmäßig die Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel diskutiert und abstimmt. Die Human Trafficking Task Force verhandelt außerdem den jeweiligen Aktionsplan und überwacht dessen Umsetzung.

Bezüglich der Task Force wird durch die Berichterstatterin kritisiert, dass keine NRO, allen voran die zentrale Fachberatungstelle CoMensha, ein permanentes Mitglied der Task Force ist.

02.1.5 Dokumentation/Berichterstattung

CoMensha registriert alle vermutlichen Opfer von Menschenhandel in einer internen Datenbank. Die Daten werden anonymisiert an die Nationale Berichterstatterstelle weitergegeben.

02.2 USA

In den USA wurde erst 2000 mit dem TVPA ein umfangreiches Gesetzespaket verabschiedet, das alle Aspekte der Menschenhandelsbekämpfung enthält, einschließlich folgender Maßnahmen:

- Rechtsansprüche von Opfern von Menschenhandel (unter anderem medizinische Versorgung, Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten)
- Ausstellung des sogenannten T-Visums für gehandelte Menschen, die mit Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten
- Internationale Zusammenarbeit
- Möglichkeit von Zivilklagen von Menschenhandelsopfern
- Internationale und nationale Auswertungen von Menschenhandelspolitiken

Im Zuge der Implementierung des TVPA haben sich in den 2000er-Jahren zahlreiche spezialisierte Maßnahmen auch im zivilgesellschaftlichen Bereich gebildet. 2001 haben sich 25 Nichtregierungsorganisationen, die unter anderem Opfer von Menschenhandel beraten und unterstützen, zu dem „Freedom Network“ zusammengeschlossen, das sich für die Verbesserung von Rechtsansprüchen von gehandelten Menschen einsetzt.⁶

02.2.1 Unterstützung/Beratung

Die Gewährung von niederschweligen Strukturen kann am Beispiel der Bewegung von Landarbeiterinnen und -arbeitern in den USA gezeigt werden. Den Ausgangspunkt einer zunächst lokalen und anschließend auch bundesstaatlichen Strategie zur Bekämpfung von Menschenhandel stellt eine in der Gemeinschaft der (ir)regulären

migrierten Landarbeiterinnen und -arbeitern angesiedelte Selbstorganisation in Südost Florida dar, die Nichtregierungsorganisation Coalition of Immokalee Workers (CIW). Immokalee ist eine Gemeinde in Südwest-Florida und stellt mit circa 4000 migrierten Landarbeiterinnen und -arbeitern die größte landwirtschaftliche Produktionsstätte in Florida dar.

Die „Coalition of Immokalee Workers“ fand 1993 ihren Ursprung in wöchentlichen Zusammenkünften der Migrantinnen und Migranten, um sich über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Gemüseernte in Südwest-Florida auszutauschen. Die zunehmend sinkenden Löhne, gepaart mit schlechten Arbeitsbedingungen, waren der Ausgangspunkt für verschiedene Kampagnen, mit denen die CIW an die Öffentlichkeit ging, inklusive medienwirksamer Aktionen wie Hungerstreik und politischen Märschen.⁷

Einer breiten US-weiten Öffentlichkeit bekannt wurde die von CIW initiierte Kampagne gegen die Fastfood-Kette „Taco Bell“. Aufgrund der niedrigen Abnehmerpreise, die „Taco Bell“ für Tomaten zahlte, forderte CIW in zahlreichen öffentlichkeitswirksamen Aktionen zum Boykott von „Taco Bell“ auf. 2005 endete diese Kampagne erfolgreich für CIW, die zunächst mit Taco Bell, dann auch mit McDonalds und Burger King Mindestpreise für Tomaten und arbeitsrechtliche Verbesserungen für Tomatenerntekräfte in Florida aushandelte.⁸

Ziel der CIW ist der Aufbau von Bündnissen in der Gemeinde von migrierten Landarbeiterinnen und -arbeitern, um Arbeitsverhältnisse zu verbessern und die Weiterbildung unter den Migrantinnen und Migranten zu stärken.

02.2.2 Strafverfolgung

Die federführenden Ermittlungsbehörden für den Kriminalitätsbereich Menschenhandel sind das Federal Bureau of Investigation (FBI) sowie die Einwanderungs- und Zollbehörde (U.S. Immigration and Customs Enforcement Agency, ICE).

Die Strafverfolgung obliegt der Weisung der an das Justizministerium gebundenen Criminal Section of the Civil Rights Division und der United States Attorneys' Offices.

7] 2000 wurde ein Marsch durchgeführt, der von Fort Myers nach Orlando führte und sich gegen die fallenden Löhne in der Tomatenernte richtete.

8] Siehe <http://www.ciw-online.org/about.html>

6] Mehr Informationen unter <http://www.freedomnetworkusa.org/index.php>

In den fiskalischen Jahren 2007 und 2008 wurden im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung 29 Verdächtige angeklagt, während für den Deliktbereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung 60 potenzielle Täterinnen und Täter angeklagt wurden. Im Jahr 2008 wurden 34 Verdächtige wegen Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung und 48 Verdächtige im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung angeklagt.

Die Verurteilungsstatistiken in den Jahren 2007 und 2008 zeigen, dass 2007 17 Urteile im Bereich der Arbeitsausbeutung und 86 Urteile wegen Menschenhandels in die sexuelle Ausbeutung gefällt wurden (ebd., S. 42).

02.2.3 Erkennung von gehandelten Menschen am Beispiel der CIW

Im Zuge der politischen Organisierung migrierter Landarbeiterinnen und -arbeiter wurde CIW zunehmend auf sklavereiähnliche Praktiken in der Erntearbeit aufmerksam. Neben dem kontinuierlichen Einsatz für Lohnerhöhungen formierte CIW auch eine Kampagne gegen Sklaverei. Diese fußt auf einer Strategie, die auf der einen Seite eigene Ermittlungsarbeit durch die in CIW organisierten Arbeiterinnen und Arbeiter und auf der anderen Seite Menschenrechtsbildung von nicht in CIW organisierten migrierten Arbeitenden vereinigt. Die räumliche Nähe des Vereins zu den Erntefeldern in Südwest-Florida, die Selbstorganisationen der migrierten Arbeitskräfte sowie die Verhandlungsrunden mit den Landwirtschaftsbetreibenden ermöglichen CIW Zugang und Einblicke in prekäre Arbeitsverhältnisse. So findet CIW immer wieder Zugang zu Menschen, die in sklavereiähnlichen Verhältnissen arbeiten müssen.

CIW baute in den 2000er-Jahren enge Kooperationsabkommen mit den örtlichen Polizeibehörden auf – auch mit der Bundespolizei –, in deren Folge mehrere Strafprozesse gegen Menschenhändler/-innen geführt werden konnten.⁹

02.2.4 Koordinierung und Maßnahmenentwurf

Die im Trafficking Victims Protection Act (TVPA) von 2000 definierten Maßnahmen gegen Menschenhandel werden durch die President's Interagency Task Force (PITF) ko-

ordiniert, die sich einmal im Jahr trifft und der die Außenministerin vorsitzt. Die dort verfassten Beschlüsse werden durch ein weiteres interdisziplinäres Gremium, der Senior Policy Operating Group (SPOG), ausgeführt. Diese ist auch für die Umsetzung der US-Menschenhandelspolitiken zuständig und hat vierteljährliche Sitzungen.

Beide Gremien setzen sich – in unterschiedlichen hierarchischen Ebenen – aus folgenden Ministerien zusammen: Auswärtige Angelegenheiten, Heimatschutz, Gesundheit, Arbeit und Verteidigung. Als weitere Institutionen sind in beiden Gremien vertreten: United States Agency for International Development (USAID), Office of Management and Budget sowie das Office of the Directorate of National Intelligence.

Der Schutz von Opfern wird durch mehrere miteinander koordinierte Ministerien in den USA verwirklicht. Das Ministerium für Gesundheit – Abteilung für Flüchtlingswiedereingliederung (Department of Health and Human Service's Office of Refugee Resettlement) stellt Zertifikate aus, die den Zugang von Menschenhandelsoffern zu den staatlichen Leistungen der Flüchtlingshilfe ermöglichen. Im fiskalischen Jahr 2008 wurde 317 Opfern von Menschenhandel ein Zertifikat ausgestellt, das sie zur Nutzung weitreichender Unterstützungsdienstleistungen befugte. Davon waren 31 Opfer minderjährig.

45% dieser 317 Opfer waren männlich. In die Arbeitsausbeutung wurden 76 Prozent der Opfer gehandelt und 17 Prozent in die sexuelle Ausbeutung. 5 Prozent der Opfer wurden sexuell *und* in der Arbeit ausgebeutet (Attorney General's Annual Report to Congress and Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons 2009:10).

Das Justizministerium weist jedoch auf die Tatsache hin, dass die Vergabe der Zertifikate nicht gleichzusetzen ist mit der Anerkennung von Opfern. Diese gestalten sich wesentlich komplexer und sei daher schwierig in einer quantitativen Übersicht zu determinieren.

Sie räumen ein, dass alle Erstkontakte mit möglichen gehandelten Menschen durch die von der US-Regierung finanzierten Fachberatungsstellen und lokalen Behörden als Erkennungsmechanismen verwaltungstechnisch anerkannt und finanziert, jedoch nicht numerisch festgehalten werden.

⁹ Ein Überblick der gerichtlichen Fälle ist in Anhang 1 einzusehen.

03 Schlussfolgerung

Die Länderbeispiele zeigen zwei unterschiedliche Herangehensweisen an die Umsetzung von Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel für die Arbeitsausbeutung, die im Folgenden zusammenfassend skizziert werden:

- Erweiterung der nationalen cross-sektoralen Struktur zur Bekämpfung von Menschenhandel um den Aspekt der Arbeitsausbeutung (Top-down-Strategie, Beispiel Niederlande)

In den Niederlanden wurde die nationale Strategie zur Bekämpfung von Menschenhandel um den Aspekt der Arbeitsausbeutung erweitert. Dies hat zur Folge, dass in der Ermittlung und der Strafverfolgung zusätzliche Behörden einbezogen wurden und die Seite der Unterstützungsstrukturen sich erweiterte, um das Beratungsangebot auf männliche Opfer auszudehnen. Die in den 1980er-Jahren gegründete Stiftung „Stichting tegen Vrouwenhandel“ (STV) stellte die zentrale NGO dar, die in ein nationales Kooperationsabkommen mit der Polizei eingebunden war und die Erstberatungsstelle für alle gehandelten Frauen und Mädchen wurde. Seit der Erweiterung auf Arbeitsausbeutung wurde die STV umbenannt in CoMensha. Sie behält die gleiche Funktion, hat jedoch den ehemals frauenspezifischen Beratungsansatz um Angebote für männliche Opfer erweitert.

Die Statistiken über Opfer von Menschenhandel sind im europäischen Vergleich recht hoch, jedoch besteht die überwiegende Mehrheit aus Opfern von Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung.

- Einbeziehung von nicht traditionellen Akteurinnen/Akteuren der Menschenhandelsbekämpfung in die nationale cross-sektorale Struktur (Bottom-up-Strategie, Beispiel USA)

Das Beispiel USA zeigt, wie etablierte NGOs, die nicht im Zuge einer nationalen Strategie gegen Menschenhandel gegründet wurden oder sich diesbezüglich spezialisiert haben, in den Menschenhandelskontext schrittweise eingebunden werden können. Für diese Bottom-up-Strategie

ist es notwendig, nationale Koordinierungsmechanismen und Kooperationsabkommen mit Polizeibehörden dahingehend flexibel zu gestalten, dass Akteurinnen/Akteure, die nicht auf Menschenhandelsbekämpfung spezialisiert sind, in eine Gesamtstrategie einbezogen werden.

Für eine Konzeption von tragfähigen Unterstützungsangeboten in Deutschland ist zu empfehlen, beide Strategien (sowohl Bottom-up als auch Top-down) zu berücksichtigen, da sie sich ergänzen und sowohl die Niederschwelligkeit und effektive Outreach-Arbeit für eine heterogene Opfergruppe als auch die Koordinierung aller Akteurinnen/Akteure auf bundesweiter Ebene gewährleisten.

04 Anhang: Durch die Intervention von CIW strafverfolgte Fälle von Menschenhandel

U.S. vs. Flores – In 1997, Miguel Flores and Sebastian Gomez were sentenced to 15 years each in federal prison on slavery, extortion, and firearms charges, amongst others. Flores and Gomez had a workforce of over 400 men and women in Florida and South Carolina, harvesting vegetables and citrus. The workers, mostly indigenous Mexicans and Guatemalans, were forced to work 10-12 hour days, 6 days per week, for as little as \$20 per week, under the watch of armed guards. Those who attempted escape were assaulted, pistol-whipped, and even shot. The case was brought to federal authorities after five years of investigation by escaped workers and CIW members.

U.S. vs. Cuello – In 1999, Abel Cuello was sentenced to 33 months in federal prison on slavery charges. He had held more than 30 tomato pickers in two trailers in the isolated swamp-land west of Immokalee, keeping them under constant watch. Three workers escaped the camp, only to have their boss track them down a few weeks later. The employer ran one of them down with his car, stating that he owned them. The workers sought help from the CIW and the police, and the CIW worked with the DOJ on the ensuing investigation. Cuello worked for Manley Farms North Inc., a major Bonita Springs tomato supplier. Once out of prison, Cuello supplied labor to Ag-Mart Farms, a tomato company operating in Florida and North Carolina.

U.S. vs. Tecum – In 2001, Jose Tecum was sentenced to 9 years in federal prison on slavery and kidnapping charges. He forced a young woman to work against her will both in the tomato fields around Immokalee, and in his home. The CIW assisted the DOJ with the prosecution, including victim and witness assistance.

U.S. vs. Lee – In 2001, Michael Lee was sentenced to 4 years in federal prison and 3 years supervised release on a slavery conspiracy charge. He pled guilty to using crack cocaine, threats, and violence to enslave his workers. Lee held his workers in forced labor, recruiting homeless U.S. citizens for his operation, creating a „company store“ debt through loans for rent, food, cigarettes, and cocaine. He abducted and beat one of his workers to prevent him from leaving his employ. Lee harvested for orange growers in the Fort Pierce, FL area.

U.S. vs. Ramos – In 2004, Ramiro and Juan Ramos were sentenced to 15 years each in federal prison on slavery and firearms charges, and the forfeiture of over \$3 million in assets. The men, who had a workforce of over 700 farmworkers in the citrus groves of Florida, as well as the fields of North Carolina, threatened workers with death if they were to try to leave, and pistol-whipped and assaulted – at gunpoint – passenger van service drivers who gave rides to farmworkers leaving the area. The case was brought to trial by the DOJ after two years of investigation by the CIW. The Ramoses harvested for Consolidated Citrus and Lykes Brothers, among others.

U.S. vs. Ronald Evans – In 2007, Florida employer Ron Evans was sentenced to 30 years in federal prison on drug conspiracy, financial restructuring, and witness tampering charges, among others. Jequita Evans was also sentenced to 20 years, and Ron Evans Jr. to 10 years. Operating in Florida and North Carolina, Ron Evans recruited homeless U.S. citizens from shelters across the Southeast, including New Orleans, Tampa, and Miami, with promises of good jobs and housing. At Palatka, FL and Newton Grove, NC area labor camps, the Evans' deducted rent, food, crack cocaine and alcohol from workers' pay, holding them „perpetually indebted“ in what the DOJ called „a form of servitude mo-

rally and legally reprehensible.“ The Palatka labor camp was surrounded by a chain link fence topped with barbed wire, with a No Trespassing sign. The CIW and a Miami-based homeless outreach organization (Touching Miami with Love) began the investigation and reported the case to federal authorities in 2003. In Florida, Ron Evans worked for grower Frank Johns. Johns was 2004 Chairman of the Florida Fruit and Vegetable Association, the powerful lobbying arm of the Florida agricultural industry. As of 2007, he remained the Chairman of the FFVA's Budget and Finance Committee.

05 Literatur

- Bureau of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2009)*: Seventh report of the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings. pp. 586. URL: <http://english.bnrm.nl/reports/seventh/> (Zugriff am: 13.09.2010).
- Helfferrich, C./Kavemann, B./Rabe, H. (2010)*: Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung. Eine qualitative Opferbefragung. Polizei und Forschung, Bd. 41. Köln: BKA.
- OSCE/ODIHR (2004)*: National Referral Mechanism. Joining the efforts to protect the rights of trafficked persons. A practical Handbook. Warsaw: OSCE/ODIHR.
- UNDOC (2010)*: Needs Assessment Toolkit on the Criminal Justice Response to Human Trafficking. New York: UNDOC. URL: http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Needs_Assessment_Toolkit_ebook_09-87518_June_2010.pdf (Zugriff am: 13.09.2010).
- Us Department of Justice (2009)*: Attorney General's Annual Report to Congress and Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons, Fiscal Year 2008. URL: <http://www.justice.gov/ag/annualreports/tr2008/agreporhumantrafficking2008.pdf> (Zugriff am: 13.09.2010).

L2 WP1

Entwicklung tragfähiger Strukturen

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.1 › Unterstützung für Opfer von Menschenhandel –
Einführung in ausgewählte Aspekte des Forschungsstandes

Bärbel Heide Uhl

- L2 WP 1.2 › Tragfähige Unterstützungsstrukturen für gehandelte Menschen
am Beispiel europäischer und internationaler Konzepte

L2 WP 1.3

Ulrike Gatzke, Nicole Garbrecht

- › **Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung**

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.4 › Bestandsaufnahme und Beispiele guter Praxis
der Unterstützungsstrukturen in Deutschland

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.5 › Bestimmung der Bewertungskriterien und Diskussion
möglicher Unterstützungskonzepte

Norbert Cyrus, Ulrike Gatzke

- L2 WP 1.6 › Modellvorschlag: Dezentrale Vernetzung als tragfähige Unterstützungsstruktur
für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

369 ›	1	Einleitung
370 ›	2	Strukturen auf Bundesebene
370 ›	2.1	Zuständigkeit auf Bundesebene: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ
370 ›	2.2	Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel B-L-AG
371 ›	2.3	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK
372 ›	3	Strukturen auf Länderebene
372 ›	3.1	Fachberatungsstellen
373 ›	3.2	Kooperationsvereinbarungen
374 ›	3.3	Fachgremien
374 ›	3.4	Kontaktstellendatenbank des KOK
375 ›	4	Vernetzung des KOK auf europäischer Ebene
375 ›	4.1	European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery: E-Notes
375 ›	4.2	European NGOs Platform against Trafficking, Exploitation and Slavery: ENPATES
375 ›	4.3	European Action Pact for Compensation for Trafficked Persons: COMP.ACT
376 ›	5	Fazit
376 ›	6	Übersichten
376 ›	6.1	Fachberatungsstellen für Betroffene von MH/S in Deutschland
379 ›	6.2	Kooperationsvereinbarungen und Fachgremien
381 ›	7	Literatur

L2 WP 1.3 | Ulrike Gatzke, Nicole Garbrecht

Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

01 Einleitung

Die Bemühungen hinsichtlich der Bekämpfung von Menschenhandel in Deutschland und der Unterstützung Betroffener haben sich bis dato überwiegend auf das Teilthema des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (MH/S) von Frauen konzentriert. Für diesen Bereich hat sich mit den Jahren eine umfassende und spezialisierte Unterstützungs- und Vernetzungsstruktur etabliert.

Anders sieht es im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (MH/A) aus. Hier gibt es kaum spezialisierte Ansätze, die einerseits Betroffene informieren und ihnen den Zugang zum Hilfesystem erleichtern und andererseits die Aufdeckung von Fällen durch gezielte aufsuchende Maßnahmen fördern.

In der aktuellen Diskussion um den Aufbau solcher bedarfsgerechter Strukturen wird unter anderem diskutiert, ob beziehungsweise inwieweit die für MH/S aufgebauten und bewährten Strukturen auch für den Bereich MH/A geeignet sein könnten. Die vorliegende Arbeit möchte zur Klärung dieser Frage beitragen. Sie wird zu diesem Zweck zunächst die vorhandenen Strukturen für MH/S auf Bundes-, Länder- und

kommunaler Ebene aufzeigen. In einem nächsten Schritt wird die Möglichkeit der Übertragbarkeit der Strukturen auf den Bereich MH/A diskutiert. Dabei wird die in der Studie erarbeitete Bedarfslage [siehe insbesondere L2 WP 1.5] mit folgenden Kriterien und Prämissen berücksichtigt:

- Nutzung vorhandener Strukturen (Potenzialnutzung)
- Dezentrale Strukturen (Dezentralität)
- Niedrigschwelliger und breiter Zugang (Niedrigschwelligkeit)
- Abdeckung aller benötigten Leistungen: Beratung, Betreuung, Begleitung, Information, Koordination (Funktionenvollständigkeit)

Die Ergebnisse werden abschließend in einem Fazit zusammengetragen.

Ergänzend erfolgt ein Überblick über ausgewählte europäische Projekte, in die das deutsche Unterstützungssystem über den KOK eingebunden ist.

02 Strukturen auf Bundesebene

02.1 Zuständigkeit auf Bundesebene: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ

Die originäre Zuständigkeit für den Bereich MH/S auf Bundesebene liegt beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), angesiedelt im Referat Schutz von Frauen gegen Gewalt (Referat 403). Das BMFSFJ hat zudem im Jahr 1997 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel [siehe Kapitel 2.2] eingerichtet und führt den Vorsitz. Ferner ist das Ministerium der Hauptzuwendungsgeber des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V. (KOK e. V., siehe Kapitel 2.3), der alle auf den Bereich MH/S spezialisierten Fachberatungsstellen in Deutschland vernetzt [siehe auch Kapitel 3.1].¹

Für den Bereich MH/A birgt die bisherige ausschließliche Anbindung des Themas Menschenhandel an das BMFSFJ Herausforderungen in sich, die recht offensichtlich sind: Das BMFSFJ befasst sich qua Eigendefinition mit MH/S von weiblichen Betroffenen. Die Themen Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft und männliche Betroffene sieht es nicht in seinem Zuständigkeitsbereich und verweist hier auf das BMAS. Diese Fokussierung spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass Maßnahmen der Bundesregierung gegen Menschenhandel primär im „Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ vom September 2007² behandelt werden.

Diese Trennung der Zuständigkeitsbereiche läuft allerdings jüngeren Diskursen entgegen, die darauf hinweisen, dass in Fällen von MH/S häufig zumindest Anteile von Arbeitsausbeutung zu finden sind. Die Erfahrungen der Fachberatungsstellen bestätigen, dass einige Klientinnen, die in der Sexarbeit Betroffene von Menschenhandel geworden sind, dies haupt-

sächlich als Ausbeutung ihrer Arbeitskraft be-greifen. Im Ergebnis wird dafür plädiert, die Bereiche MH/S und MH/A zumindest nicht mehr so stark zu trennen wie bisher geschehen (Votum einer Diskussion zum Thema mit den KOK-Mitgliedsorganisationen am 22.03.2010).

Des Weiteren erscheint es nicht sofort ein-leuchtend, wenn das BMFSFJ entsprechend sei-ner Zuständigkeit in Frauenfragen zwar für die Bekämpfung von MH/S mit weiblichen Betrof-fenen verantwortlich zeichnet, jedoch nicht für MH/A mit weiblichen Betroffenen. Hier scheint die Trennungslinie in der Anwendung sexualisierter Gewalt zu liegen, die allerdings nach Erfahrungen aus der Praxis häufig nicht klar zu ziehen ist.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Zuständigkeiten und eventuelle Überlappungen klar zu bestimmen und die Aufgabenbereiche der involvierten Ministerien auch nach außen hin deutlich zuzuordnen. Es wird außerdem ein Austausch zwischen beispielsweise den Bund-Länder-Arbeitsgruppen angeregt, um eine gute Basis für effektive und tragfähige zukünftige Unterstützungsstrukturen für Betroffene aller Formen des Menschenhandels zu bereiten.

02.2 Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel B-L-AG

Im Jahr 1997 initiierte das BMFSFJ die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (B-L-AG), um auf Bundesebene die Maßnahmen zur Bekämpfung und Prävention sowie die Unterstützung Betroffener zu bündeln und zu koordinieren. In ihr sind neben den zuständigen Bundesministerien auch das BKA, NGOs und über die Beteiligung der Ministerkonferenzen die Länderebene eingebunden.³ Zu den Zielen der B-L-AG gehören:

- Der kontinuierliche Informationsaustausch über Aktivitäten und Entwicklungen in den Bundesländern sowie auf nationaler und internationaler Ebene
- Die Analyse aktueller Handlungsnotwendigkeiten und Lücken in der Bekämpfung des Frauenhandels

1] Weitere Informationen zu diesem Arbeitsbereich des BMFSFJ unter www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=73024.html

2] Zu finden unter: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/aktionsplan-II-zur-bek-_C3__A4mpfung-von-gewalt-gegen-frauen.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf

3] BMFSFJ, BMI, BMAS, BMJ, BMWi, BMZ, GTZ, die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge, KOK e. V., BKA, Solwodi e. V., das Auswärtige Amt, VertreterInnen der Sozialministerkonferenz, der Justizministerkonferenz, der Innenministerkonferenz, der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, BAG FW, GFMK.

- Die Erarbeitung von Empfehlungen und gegebenenfalls Materialien⁴

Die B-L-AG greift aktuelle Themen auf, diskutiert sie und leitet ihre Ergebnisse in Form von Empfehlungen an die Bundes- oder Länderebene weiter.

Das Thema MH/A soll von der B-L-AG nicht dezidiert mitbearbeitet werden, da es wie bereits dargestellt nicht im Aufgabenbereich des federführenden BMFSFJ gesehen wird. Eine thematische Ausweitung, womit es zukünftig eine B-L-AG für beide Menschenhandelsbereiche gäbe, scheint somit unwahrscheinlich. Stattdessen steht aktuell zur Diskussion, für den Bereich MH/A eine eigene B-L-AG unter Vorsitz des BMAS einzuberufen.

Die Autorinnen möchten an dieser Stelle entgegen der aktuellen Sachlage einige Punkte anmerken: Eine einzelne B-L-AG für beide Formen des Menschenhandels hätte offensichtlich den Vorteil, dass die vorhandenen und bewährten Strukturen genutzt werden könnten und „lediglich“ ergänzt werden müssten. Es ist zu bedenken, dass es sinnvoll wäre, neue Mitglieder in eine solche B-L-AG aufzunehmen. Diese könnten von den etablierten Strukturen und dem Erfahrungsschatz profitieren und gleichzeitig neue Gedanken und Ansätze in die Betrachtung des Menschenhandels einbringen. Es stellt sich aber zugleich die Frage, bis zu welcher Größe die B-L-AG noch effektiv arbeitsfähig sein kann. Ein weiteres Argument für eine zentrale B-L-AG liegt in den limitierten Ressourcen der Mitglieder, die wohl zum großen Teil identisch wären und somit an zwei Arbeitskreisen teilnehmen müssten. Bezüglich des Vorsitzes einer bereichsübergreifenden B-L-AG könnte diskutiert werden, ob ein alternierender Vorsitz des BMFSFJ und des BMAS denkbar wäre.

Letztlich wird die Entscheidung für eine oder zwei B-L-AGs aus Sicht der Autorinnen eng mit der politischen Entscheidung verknüpft sein, ob Menschenhandel in Deutschland zukünftig als Ganzes betrachtet werden soll oder ob die Trennung der Bereiche MH/S und MH/A gewünscht wird.

4] Beispielsweise die Broschüre zum Opferentschädigungsgesetz und die Empfehlung für ein Kooperationskonzept. Weitere Informationen unter <http://www.bundespruefstelle.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/gleichstellung.did=73008.html>

02.3 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK) ist eine Dachorganisation für im Themenbereich Menschenhandel tätige deutsche NGOs und wird federführend durch das BMFSFJ gefördert. Er stellt eine Servicestelle für die Vernetzung seiner Mitgliedsorganisationen dar und fungiert für sie als politisches Sprachrohr auf der Bundesebene.

Der KOK wurde 1999 aus einer Initiative verschiedener Beratungsstellen heraus gegründet und hat seinen Sitz in Berlin.⁵ Aktuell sind alle Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauenhandel in Deutschland sowie weitere Organisationen, die sich für die Bekämpfung von Menschenhandel einsetzen, im KOK organisiert [siehe auch Kapitel 3.1]. Der KOK bündelt die Erfahrungen und das Fachwissen seiner Mitglieder, wertet sie aus und trägt sie auf der Bundesebene an die Politik und Verwaltung weiter.

Der KOK ist entsprechend seiner Entstehungsgeschichte ein Verbund von Frauenorganisationen und hat bislang einen starken Fokus auf das Thema Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung von Frauen gelegt. Die Mitgliedschaft im KOK ist freiwillig und die Mitgliedsorganisationen entscheiden auf Antrag über die Aufnahme weiterer Organisationen. Auch die Arbeitsschwerpunkte des KOK werden durch die Interessen seiner Mitglieder bestimmt. So hat der KOK beispielsweise Lobbyarbeit für die Erweiterung des ehemaligen Straftatbestands Menschenhandel um den Faktor Arbeitsausbeutung geleistet und die Einführung des § 233 StGB im Jahr 2005 begrüßt. Mit der Einführung ergaben sich allerdings Fragen, die aktuell weiterbearbeitet werden und noch nicht abschließend abgestimmt sind, beispielsweise:

- Wie intensiv soll der KOK das Thema MH/A bearbeiten und wie könnte eine diesbezügliche Finanzierung gestaltet sein?
- Welche Mitgliedsorganisationen nehmen sich bereits des Themas an oder planen dies für die Zukunft?

5] Für mehr Informationen über den KOK siehe: www.kok-buero.de

- Wie kann damit umgegangen werden, dass sich einige Organisationen weiterhin auf MH/S fokussieren, andere aber ihr Themengebiet ausweiten?
- Und wie geht der KOK beziehungsweise gehen die FBS mit der Tatsache um, dass MH/A in stärkerem Maße als MH/S Männer betrifft; werden auch diese mit einbezogen?⁶

Die Antworten auf diese Fragen werden maßgeblich für die Einschätzung der Übertragbarkeit beziehungsweise Anwendbarkeit für den Bereich MH/A sein, die hier nicht abschließend vorgenommen werden kann. Es lässt sich jedoch festhalten, dass der KOK etablierte und professionelle Vernetzungsstrukturen von FBS vorhält, die zumindest teilweise ihre Arbeit auf den Bereich MH/A erweitern wollen oder dies bereits getan haben. Diese Strukturen können und sollten für den Aufbau zukünftiger tragfähiger Unterstützungs- und Vernetzungsstrukturen für weibliche Betroffene von MH/A genutzt werden. Dafür bedürfte es unter anderem einer Erweiterung der Kooperationspartnerinnen und -partner. Ob die Strukturen auch für männliche Betroffene infrage kommen, wird von den Autorinnen als eher zweifelhaft angesehen, allerdings könnten Übergangslösungen diskutiert werden – wie sie bereits in der Praxis zum Teil durchgeführt werden, solange es keine Alternativen gibt.

03 Strukturen auf Länderebene

03.1 Fachberatungsstellen

In der Bundesrepublik hat sich im Laufe der Jahre ein Netzwerk von Fachberatungsstellen (FBS) entwickelt und etabliert, das sich auf die Beratung und Unterstützung weiblicher Betroffener von MH/S spezialisiert hat und mittlerweile fast alle Bundesländer abdeckt.⁷ Die FBS verfolgen das Ziel, betroffene Frauen bedarfsgerecht zu beraten und sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen.

6] Der überwiegende Teil der FBS in Deutschland sind Beratungsstellen von Frauen für Frauen. Näheres hierzu siehe auch Kapitel 3.1.

7] Eine detaillierte Auflistung der in Deutschland tätigen FBS, die weibliche Betroffene von MH/S betreuen, befindet sich nach Bundesländern geordnet in Kapitel 6.1

Die FBS werden in der Regel von den Frauen- und/oder Sozialministerien/-behörden gefördert und arbeiten auf lokaler Ebene, wo sie in die vorhandenen sozialen Unterstützungsnetzwerke eingebunden sind. Sie sind Nichtregierungsorganisationen und somit nicht weisungsgebunden. Die Ausgestaltung der einzelnen FBS sowie ihre Rahmenbedingungen und thematische Einbettung können recht unterschiedlich sein. Auch die Anzahl der FBS pro Bundesland variiert stark und ist nicht den regionalen Gegebenheiten angepasst (Ballungsraum, Stadtstaat, Flächenstaat usw.). Zurzeit existieren in Deutschland 48 FBS, die weibliche Betroffene von MH/S spezialisiert betreuen.

Die FBS richten ihre Unterstützungsangebote an den Bedürfnissen ihrer Klientinnen und Klienten aus. Der Erstkontakt kann auf unterschiedliche Art und Weise zustande kommen: durch aufsuchende Arbeit, auf Vermittlung Dritter (Polizei, Behörden, Beratungsstellen, Rechtsanwältinnen und -anwälte, Bekannte etc.) oder durch die ratsuchende Person selbst.

Das Angebot der FBS umfasst in der Regel:

- Erstberatung
- psychosoziale Beratung
- Begleitung
- Sprachmittlung
- Nothilfe und Erstausrüstung
- Organisation des Lebensunterhalts
- Vermittlung von Unterbringung
- Vermittlung von medizinischer und therapeutischer Versorgung
- Vermittlung von rechtlicher Beratung und rechtlichem Beistand
- Unterstützung der Betroffenen in der Zeit des Ermittlungs- und Strafverfahrens, Prozessbegleitung
- Vermittlung von Kursen und Fortbildungsmaßnahmen
- Vermittlung zu weiteren sozialen Dienstleistern und Beratungsstellen
- Rückkehrhilfe

Wie bereits beschrieben, kann die Frage der Übertragbarkeit auf den Bereich MH/A nicht für alle FBS für MH/S beantwortet werden, weil sie verschiedene Aufgabenbereiche abdecken, unabhängig arbeiten und unterschiedlich eingebettet sind. Einige FBS geben an, dass sie im Bereich der

Betreuung von Betroffenen von MH/A tätig sein möchten oder dies bereits tun, andere sind noch unentschlossen und wieder andere sehen eine thematische Erweiterung als problematisch an, weil der Träger oder die finanzierende Stelle einer Ausweitung eventuell nicht zustimmen (könnten). In einer Diskussion zum Thema im März 2010 betonten alle Mitgliedsorganisationen des KOK zudem, dass die zusätzliche Betreuung Betroffener von MH/A nicht ohne zusätzliche Ressourcen möglich ist. Auch erfordert sie den Aufbau und die Pflege weiterer Vernetzungen, beispielsweise mit gewerkschaftlichen Anlaufstellen. An dieser Stelle soll angemerkt werden, dass die FBS wohl individuell auf lokaler Ebene entscheiden müssen, wie sie mit dem Thema MH/A umgehen.

Eine zusätzliche Frage stellt sich im Hinblick auf die Betreuung männlicher Betroffener. Denn die Gruppe der Betroffenen von MH/A ist weit aus gemischtgeschlechtlicher als bei MH/S, wo es eher wenige Fälle männlicher Betroffener gibt. Die FBS für MH/S sind zumeist aus Migrantinnen- oder Frauenberatungsstellen heraus entstanden und auf die Bedürfnisse ihrer Klientinnen zugeschnitten. Im Rahmen der Studie wurden die FBS um Mitteilung gebeten, wie der aktuelle Stand zum Thema Betreuung von Männern ist. Dabei ergab sich ein heterogenes Bild und es stellte sich heraus, dass viele FBS nicht ohne Weiteres auf diese Frage antworten konnten.⁸ In diesen Fällen wurden folgende ergänzende Angaben gemacht:

- Solange es keine Alternativen für männliche Betroffene gibt und es bei Einzelfällen bleibt, würden sie mitbetreut.
- Männer können in Einzelfällen beraten, sie können allerdings nicht finanziell unterstützt werden. Auch die Organisation weiterer Leistungen wie zum Beispiel die Vermittlung von Unterkunft sei schwierig, da es wenig Möglichkeiten und keine Kostenträger gebe.
- Es werden nur Frauen betreut, Männer allenfalls als Partner der Klientinnen.
- Die Beratung von Männern kann in Einzelfällen erfolgen, sollten die Fallzahlen aber steigen, werden Probleme mit der finanzierenden Stelle gesehen.
- Aufgrund bislang nicht erfolgter Anfrage wurde noch keine Position zu der Frage entwickelt.

8] In der Übersicht zu den FBS in Deutschland finden sich hierzu die Detailangaben, siehe Kapitel 6.1.

03.2 Kooperationsvereinbarungen

Eine spezielle Form der verbindlichen Kooperation und Vernetzung im Bereich MH/S sind die im Laufe der Jahre entstandenen Kooperationsvereinbarungen (zuweilen auch als Kooperationsverträge, -konzepte oder -erlasse bezeichnet) zwischen Polizei und FBS.

Ähnliche Vereinbarungen werden in vielen europäischen Ländern und darüber hinaus für den Bereich MH/S weltweit abgeschlossen. In Deutschland wurde im Rahmen der Arbeit der B-L-AG Frauenhandel im Jahr 1999 ein Modell-Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von FBS und Polizeien im Bereich MH/S erarbeitet und im Jahr 2007 aktualisiert.⁹ Die B-L-AG empfiehlt die Einsetzung derartiger Vereinbarungen in den Bundesländern und wollte mit dem Entwurf eine Vorlage für die Erarbeitung neuer oder die Überarbeitung bestehender Abkommen liefern. Als Hauptkooperationspartner richtet es sich an Polizei und FBS, wobei weitere relevante Akteurinnen und Akteure in den Entwurf soweit sinnvoll einbezogen werden sollen (Kooperationskonzept 2007: 3).

Das Modell-Kooperationskonzept hat zum Ziel, das Selbstverständnis, die Aufgabenverteilungen und die Kooperationsbereiche der Polizei und der FBS hinsichtlich der Betreuung von Betroffenen verbindlich zu definieren. Dabei benennt es als Zielgruppe diejenigen Betroffenen von MH/S, die entweder unentschlossen sind, ob sie für eine Zeugenaussage zur Verfügung stehen, oder als Zeuginnen oder Zeugen fungieren (Kooperationskonzept 2007: 3f.). Potenziell Betroffene, die nicht mit der Strafverfolgung kooperieren können oder wollen, fallen nicht in den Anwendungsbereich des Kooperationskonzepts.

Mittlerweile existieren in zwölf der sechzehn Bundesländer Kooperationsvereinbarungen zwischen FBS, der Polizei und zum Teil weiteren Akteurinnen und Akteuren; einige davon haben auch das Thema MH/A integriert oder haben dies in näherer Zukunft vor.¹⁰ Die Kooperationsvereinbarungen sind entsprechend der jeweiligen lokalen Gegebenheiten, sowohl hinsichtlich ihrer Formulierungen als auch der Aufgabenbereiche, regional unterschiedlich gestaltet.

9] Zu finden unter <http://www.kok-buero.de/data/Medien/gewalt-kooperationskonzept.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>

10] Siehe dazu im Detail im Anhang 6.2 eine Auflistung nach Bundesländern geordnet.

Obwohl von der B-L-AG empfohlen und in der Praxis überwiegend positiv von den Partnern bewertet, waren und sind Kooperationsvereinbarungen nicht unumstritten. Denn sie postulieren eine Partnerschaft „auf Augenhöhe“ der Beteiligten, die in der Realität nicht immer gewährleistet ist. *„Denn auch wenn alle Seiten die Kooperation befürworten, besteht immer ein reales Machtgefälle zugunsten der Polizei (...)“* (Gatzke 2001). Ihr großer Wert kann sich entfalten, wenn – allseitige Akzeptanz vorausgesetzt – die Beteiligten sie dazu nutzen, sich und ihre Kooperationsarbeit regelmäßig zu überprüfen und zu reflektieren.

Aktuell steht die Frage im Raum, ob Kooperationsvereinbarungen auch für den Bereich MH/A empfehlenswert seien. Diese Frage kann aus Sicht der Verfasserinnen nicht im Rahmen dieser Studie beantwortet, sondern sollte ausführlich von den relevanten Organisationen, die zum Teil noch bestimmt werden müssen, diskutiert werden. Dabei sollte allerdings bedacht werden, dass das Kooperationskonzept für MH/S – die oben beschriebene Eingrenzung der Zielgruppe verdeutlicht dies – den Fokus auf eine erfolgreiche Strafverfolgung legt; es handelt sich nicht um ein Kooperationskonzept für die umfassende Unterstützung aller potenziell Betroffenen von MH/S und sollte nicht mit einem solchen verwechselt werden.

03.3 Fachgremien

Ein weiteres Instrument der Vernetzung und Unterstützung auf Länderebene ist die Einrichtung von interdisziplinären Fachgremien. Derartige Fachgremien, die zu der Problematik MH/S regelmäßig tagen, existieren zurzeit in 14 der 16 Bundesländer.¹¹ In diese Gremien sind die ständig mit dem Thema befassten Organisationen eingebunden, in der Regel sind dies die Polizei, die FBS, die zuständigen Ministerien beziehungsweise Behörden, die Sozial- und Ausländerbehörden sowie die Arbeitsagenturen. Es finden regelmäßige Treffen statt, bei denen aktuelle fallbezogene Schwierigkeiten erörtert, generelle Themen besprochen werden und ein gegenseitiger Austausch stattfindet.

In einigen Bundesländern werden diese Fachgremien federführend von den zuständigen Ministerien moderiert, in anderen gibt es Foren

ohne ministerielle Anbindung. Abhängig davon, welche Vertretungen in den Arbeitskreisen sitzen und ob sie entscheidungsbefugt sind, sind die Handlungs- und Entscheidungsspielräume dieser Gremien unterschiedlich weitreichend.

Hinsichtlich der Frage der Übertragbarkeit auf den Bereich MH/A kann festgestellt werden, dass einige der Fachgremien sich bereits mit dem Thema MH/A beschäftigen oder es für die Zukunft planen. Es wird, ähnlich wie auf Bundesebene bezüglich der B-L-AG Frauenhandel, diskutiert, ob die vorhandenen Arbeitskreise für MH/S auch das Thema MH/A bearbeiten sollen oder ob es sinnvoller wäre, neue Arbeitsgruppen ins Leben zu rufen. Denn eine zusätzliche Beschäftigung mit MH/A würde bedeuten, eventuell weitere und neue Mitglieder in den Arbeitskreis aufzunehmen, verbunden mit der Frage, bis zu welcher Größe eine solche Arbeitsgruppe effektiv arbeiten kann.

Diese Entscheidung kann allein von den Mitgliedern der existierenden Arbeitskreise selbst diskutiert und unter Erwägung der Notwendigkeiten und Ressourcen getroffen werden. Nach Auffassung der Autorinnen sollte im Ergebnis nicht die einheitliche Regelung bundesweit im Vordergrund stehen, sondern die Lösung individuell den regionalen Gegebenheiten angepasst sein.

03.4 Kontaktstellendatenbank des KOK

Ein spezielles Werkzeug zur Vernetzung deutscher FBS für Betroffene von MH/S mit vergleichbaren Beratungsstellen in den Herkunftsländern der Klientinnen ist die Kontaktstellendatenbank des KOK. Diese Datenbank liefert Detailinformationen zu Organisationen außerhalb Deutschlands, unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsschwerpunkte und Ansprechpersonen. Weiterhin können die Mitglieder des KOK hier Informationen und Erfahrungsberichte über die Zusammenarbeit mit den Stellen eingeben, damit alle Nutzerinnen und Nutzer der Datenbank davon profitieren können.

Ziel der Kontaktstellendatenbank ist zunächst, Betroffene im Hinblick auf eine Rückkehr optimal beraten und bei Bedarf an das Unterstützungssystem in den Herkunftsländern vermitteln zu können. Ebenso kann die Datenbank auch zu generellen Nachforschungen genutzt werden, um sich beispielsweise über die Situation in bestimmten Ländern zu informieren oder zu spezifischen Themen zu recherchieren.

^{11]} In Anhang 6.2 findet sich eine Auflistung der Arbeitskreise in den Bundesländern mit weiteren Detailinformationen.

Konzipiert wurde die Datenbank 2005 bis 2007 im Rahmen der „*Entwicklungspartnerschaft MORE*“, einem aus Equal-Mitteln finanzierten EU-Projekt. Nach Ablauf von „*MORE*“ wurde sie vom KOK übernommen, evaluiert, aktualisiert und mit Daten gefüllt. Aktuell sind in ihr Datensätze zu rund 1000 Organisationen zu finden. Die Datenbank ist passwortgeschützt und steht ausschließlich den Mitgliedsorganisationen des KOK zur Verfügung.

Die in der Datenbank aufgeführten Organisationen sind zum Teil auf den Bereich MH/S spezialisiert, zum Teil sind ihre Aufgabenbereiche aber auch anders gelagert oder weiter gefasst, wenn es in den betreffenden Gebieten keine spezialisierten Stellen gibt. Die Datenbank kann prinzipiell um den Bereich MH/A erweitert werden, die entsprechenden neuen Datensätze müssten allerdings eingepflegt und stets aktualisiert werden, was je nach Umfang zusätzliche Personalmittel erfordern könnte. Problematisch stellt sich die Tatsache dar, dass die Datenbank auch zu schützende, nicht öffentliche Informationen und personalisierte Erfahrungsberichte beinhaltet, weshalb sie passwortgeschützt und nur für die Mitglieder des KOK zugänglich ist. Eine Erweiterung der Zugangsberechtigten bedarf auf jeden Fall einer genauen Betrachtung.

04 Vernetzung des KOK auf europäischer Ebene

Der KOK ist neben seiner Funktion als Koordinierungs- und Vernetzungsorgan nationaler Nichtregierungsorganisationen in Deutschland an der Durchführung internationaler und europäischer Projekte beteiligt. Im Folgenden werden Beispiele aufgezeigt, wie die deutsche Beratungslandschaft international und europäisch (inhaltlich) vernetzt ist. Dazu werden drei ausgewählte Projektpartnerschaften des KOK kurz vorgestellt:

04.1 European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery: E-Notes

Das Projekt E-Notes umfasst eine Laufzeit von April 2010 bis Oktober 2010. Mithilfe kooperierender NGOs aller EU-Mitgliedsstaaten, die im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels arbeiten, soll eine Datensammlung zur jeweiligen nationalen Menschenhandelspolitik

und -situation erstellt werden. In den 27 EU-Mitgliedsstaaten werden dazu zu ausgewählten Themen (Identifikation, Zugang zu Unterstützung, Rechtssetzung etc.) nationale Berichte (Länderprofile) erstellt, die einen vergleichbaren Überblick über das Phänomen Menschenhandel (alle Formen) und seine Bekämpfung in den Ländern der europäischen Union geben sollen. Für Deutschland ist der KOK als teilnehmende NGO in das Projekt E-Notes involviert. Im Ergebnis soll der erste EU-Bericht zu Menschenhandelspolitiken der Mitgliedsstaaten erstellt und sowohl in den Nationalstaaten als auch auf europäischer Ebene veröffentlicht werden. Weiterhin soll eine Website entwickelt werden, die zusätzliche Informationen über die Menschenhandels-Politiken in den EU-Ländern bereitstellen wird. Die Projektkoordination wird von der Organisation On the Road in Italien durchgeführt.

04.2 European NGOs Platform against Trafficking, Exploitation and Slavery: ENPATES

Die Laufzeit des Projektes ENPATES umfasst den Zeitraum von April 2010 bis März 2012. An dem Projekt beteiligt sind NGOs aller 27 EU-Mitgliedsstaaten, die zum Thema Menschenhandel arbeiten, sowie eine Anzahl weiterer NGOs aus Nicht-EU-Staaten. Für Deutschland ist der KOK als teilnehmende NGO in das Projekt ENPATES involviert und arbeitet in der Steuerungsgruppe mit. Ziel des Projektes ist die Entwicklung einer Plattform zur effektiven Koordination und Vernetzung sowie des Austausches für NGOs, die in die Bekämpfung des Menschenhandels eingebunden sind. Eine EU-weite Vernetzung relevanter Akteurinnen/Akteure im Bereich der Menschenhandelsbekämpfung (alle Formen) mit dem Ziel eines intensiven Austausches, der Darstellung von Best-Practice-Modellen sowie einer verbesserten Zusammenarbeit der Akteurinnen/Akteure ist das langfristige Ziel von ENPATES. Die Projektkoordination wird von der Organisation On the Road in Italien durchgeführt.

04.3 European Action Pact for Compensation for Trafficked Persons: COMP.ACT

Das Projekt COMP.ACT hat eine Laufzeit von zwei Jahren mit Beginn im Januar 2010. Das Ziel des Projektes ist es, eine europäische Kampagne zur Förderung und zur Verbesserung rechtlicher Zugangswege zu Entschädigung und entgange-

nem Lohn für Betroffene von Menschenhandel zu entwickeln. Zu diesem Ziel soll ein Ausbau bereits vorhandener sowie die Entwicklung neuer, vielfältiger Methoden für einen verbesserten Zugang zu Entschädigung für Betroffene in Europa vorgenommen werden. Teilnehmende Länder sind Deutschland, Tschechien, Österreich, Weißrussland, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Irland, Italien, Mazedonien, Moldawien, Polen, Spanien, Ukraine, Großbritannien. Für Deutschland ist der KOK als teilnehmende NGO in das Projekt COMP.ACT involviert und arbeitet neben LeFö/Österreich und La Strada/Tschechien in der Steuerungsgruppe mit. Die Projektkoordination wird von den Organisationen La Strada International und Anti-Slavery International durchgeführt.

05 Fazit

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass es für den Bereich MH/S in Deutschland etablierte und spezialisierte Vernetzungs- und Unterstützungsstrukturen gibt, wenn auch nicht immer flächendeckend und ausreichend finanziell ausgestattet. Überdies wurde verdeutlicht, dass eine generelle Aussage darüber, ob diese Strukturen auch für den Bereich MH/A übertragen werden können beziehungsweise analog erschaffen werden sollten, nicht möglich ist.

Die Hintergründe von MH/A und die Bedürfnisse von Betroffenen sind in vielerlei Hinsicht ähnlich oder sogar deckungsgleich mit denen im Bereich MH/S. Dies wird seit Längerem auch von der Praxis so berichtet und bestätigt. Häufig gibt es Überschneidungen zwischen beiden Formen des Menschenhandels und die Übergänge können fließend sein, sodass eine eindeutige Zuteilung oft nicht der Realität entspricht.

Es gibt jedoch in Bezug auf MH/A auch besondere und/oder zusätzliche Bedürfnisse und neue Zielgruppen und Interessen, die neue Bündnispartner und eine Ausweitung des Angebots notwendig machen. Gleichzeitig können die vorhandenen FBS nicht ohne zusätzliche Mittel einen weiteren Bereich mit abdecken.

Ein tragfähiger und zukunftsträchtiger Ansatz für Unterstützungsstrukturen für Betroffene von MH/A ist gefordert, all diese Punkte zu berücksichtigen. Er sollte außerdem die vorhan-

denen und erfahrenen Ressourcen nutzen und einbeziehen. Schließlich ist es unabdingbar, regionale Unterschiede zu berücksichtigen und sie ergebnisorientiert zu nutzen.

Konkrete Vorschläge für den Aufbau zukünftiger praxis- und bedarfsorientierter Strukturen werden in LOS 2 WP 1.6 aufgezeigt.

06 Übersichten

06.1 Fachberatungsstellen für Betroffene von MH/S¹² in Deutschland

Alle Fachberatungsstellen sind im KOK organisiert (bei FBS mit mehreren Niederlassungen ist zumeist die Hauptgeschäftsstelle Mitglied).¹³

In der nachfolgenden Auflistung werden die in der Deutschlandkarte durch Zahlen verorteten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung namentlich aufgeführt. Die verwendete Nummerierung folgt der alphabetischen Reihenfolge der Bundesländer. Des Weiteren wird kenntlich gemacht, ob die Beratungsstellen ausschließlich Frauen oder auch Männer betreuen.¹⁴

12] Stand: Juni 2010. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass einige Fachberatungsstellen lediglich zu diesem Thema arbeiten, während andere einen weiter gefassten Aufgabenbereich haben.

13] Die Mitgliedschaft im KOK e. V. ist insofern hier erwähnt, da der KOK e. V. in Deutschland das zentrale Vernetzungsorgan für Fachberatungsstellen mit dem Arbeitsschwerpunkt MH/S darstellt.

14] Diese Aufteilung ist angeführt, da viele Fachberatungsstellen Frauenorganisationen sind oder aus ihnen entstanden und nur Frauen beraten. Wenn angegeben ist, auch Männer aufzunehmen, kann es sein, dass sie a) gemischte Fachberatungsstellen sind, b) so lange Männer mit beraten, wie es keine vergleichbaren Fachberatungsstellen für Männer gibt oder c) Männer beraten, sie aber nicht betreuen. Transgender/transidente Menschen werden ihrer Eigendefinition entsprechend eingeordnet.



Baden Württemberg

1. *FreiJa – Aktiv gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution, Freiburg*
Frauen Männer
2. *Mitternachtsmission, Heilbronn*
Frauen Männer
3. *FreiJa, Kehl*
Frauen Männer
4. *FIZ – Fraueninformationszentrum, Stuttgart*
Frauen Männer

Bayern

5. *SOLWODI Bayern e. V., Augsburg*
Frauen Männer
6. *SOLWODI Bayern e. V., Bad Kissingen*
Frauen Männer
7. *JADWIGA Hof*
Frauen Männer
8. *JADWIGA München – „Stopp dem Frauenhandel“ Ökumenische gGmbH*
Frauen Männer
9. *SOLWODI Bayern e. V., München*
Frauen Männer
10. *JADWIGA Nürnberg*
Frauen Männer
11. *SOLWODI Bayern e. V., Passau*
Frauen Männer

Berlin

12. *Ban Ying e. V. Koordinationsstelle, Berlin*
Frauen Männer
13. *Ban Ying Zufluchtswohnung, Berlin*
Frauen Männer
14. *Hydra e. V. – Treffpunkt und Beratung für Prostituierte, Berlin*
Frauen Männer
15. *IN VIA Katholische Mädchensozialarbeit für das Erzbistum Berlin e. V.*
Frauen Männer

16. *ONA e. V., Berlin*
Frauen Männer

17. *SOLWODI Deutschland e. V., Berlin*
Frauen Männer

Bremen

18. *BBMeZ – Beratungsstelle für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsprostitution Bremen*
Frauen Männer
19. *Nitribitt e. V., Bremen*
Frauen Männer

Hamburg

20. *Amnesty for Women e. V., Hamburg*
Frauen Männer
21. *KOOFRA – Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel e. V., Hamburg*
Frauen Männer

Hessen

22. *FIM – Frauenrecht ist Menschenrecht e. V., Fachberatungsstelle und Hessische Koordinierungsstelle gegen Menschenhandel Frankfurt/Main*
Frauen Männer
23. *Diakonisches Werk Kassel. FRANKA – Fachberatung für Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, Kassel*
Frauen Männer

Niedersachsen

24. *SOLWODI Niedersachsen e. V., Braunschweig*
Frauen Männer
25. *KOBRA – Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel, Hannover*
Frauen Männer
26. *SOLWODI Niedersachsen e. V., Osnabrück*
Frauen Männer

Nordrhein-Westfalen

27. *Dortmunder Mitternachtsmission e. V., Dortmund*
Frauen Männer

28. *Fachstelle für Opfer von Frauenhandel in der frauenberatungsstelle düsseldorf e. V.*
Düsseldorf

Frauen Männer

29. *SOLWODI Nordrhein-Westfalen e. V., Duisburg*

Frauen Männer

30. *Fach- und Beratungsstelle Nachtfalter, Essen*

Frauen Männer

31. *Nadeschda – Frauenberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel, Herford*

Frauen Männer

32. *Eine Welt Zentrum Herne – Beratungsstelle für Migrantinnen, Herne*

Frauen Männer

33. *Agisra e. V. Köln – Informations- und Beratungsstelle für Migrantinnen und Flüchtlingsfrauen, Köln*

Frauen Männer

34. *Evangelische Frauenhilfe in Westfalen e. V., Soest*

Frauen Männer

35. *SOLWODI Nordrhein-Westfalen e. V. Projekt LILJA, Oberhausen*

Frauen Männer

36. *Zuwanderungsberatung. Beratung für Opfer von Menschenhandel. Diakonisches Werk Ennepe-Ruhr/Hagen gGmbH*

Frauen Männer

Mecklenburg-Vorpommern

37. *ZORA – Rat für Opfer von Zwangsprostitution, Schwerin*

Frauen Männer

Rheinland-Pfalz

38. *SOLWODI Deutschland e. V., Boppard*

Frauen Männer

39. *SOLWODI Rheinland-Pfalz e. V., Koblenz*

Frauen Männer

40. *SOLWODI Rheinland-Pfalz e. V., Ludwigshafen*

Frauen Männer

41. *SOLWODI Rheinland-Pfalz e. V., Mainz*

Frauen Männer

Sachsen

42. *KOBRAnet Leipzig – Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel in Sachsen, Leipzig*

Frauen Männer

43. *KARO e. V. – Beratungsstelle sexueller Missbrauch, Gewalt, Opfer von Menschenhandel und Prostitution, Plauen*

Frauen Männer

44. *KOBRAnet – Zittau*

Frauen Männer

Sachsen-Anhalt

45. *VERA – Fachstelle gegen Frauenhandel und Zwangsverheiratung in Sachsen-Anhalt Magdeburg*

Frauen Männer

Schleswig-Holstein

46. *Contra – Beratungs- und Koordinierungsstelle für Betroffene von Frauenhandel Schleswig-Holstein, Kiel*

Frauen Männer

Thüringen

47. *Fachberatungsstelle für Frauen aus Prostitution und Menschenhandel – Schwestern vom Guten Hirten, Erfurt*

Frauen Männer

06.2 Kooperationsvereinbarungen und Fachgremien

Im Folgenden findet sich eine Übersicht über Kooperationsvereinbarungen und Fachgremien¹⁵ für den Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in den Bundesländern:

^{15]} Derartige Gremien können verschiedene Bezeichnungen wie etwa Facharbeitskreis, Arbeitsgruppe, Fachkommission, Runder Tisch, Beirat o. Ä. haben. Die genauen Namen sind in der Tabelle verzeichnet. Die Auflistung der formellen und informellen Foren ist mitunter nicht vollständig, da es in einigen Bundesländern lose Zusammenkünfte zu relevanten Themen gibt, die im Rahmen der Abfrage nicht vollständig erfasst werden konnten.

Tab. 1:

Bundesland	Kooperationsvereinbarungen ¹⁶ zwischen FBS und Polizeien MH/S	Formelle / informelle Foren MH/S
Baden-Württemberg	Kooperationskonzept Besteht seit 2005 Zielgruppe: § 232 StGB	Bündnis gegen Zwangsprostitution und Menschenhandel Besteht seit 2005, Mitglieder: NGOs, Frauenverbände, kirchliche Vertreterinnen, Stadt, Behörden Arbeitskreis Aktiv Besteht seit 2005, Mitglieder: NGOs, kirchliche VertreterInnen Runder Tisch gegen Menschenhandel Besteht seit 2007 Mitglieder: Ministerien, NGOs, Polizei, Vertretung von Städtetag/Landkreistag
Bayern	Kooperationsvereinbarung Besteht seit 2004 Zielgruppe: § 232 StGB und 233 StGB	Aktionsbündnis gegen Frauenhandel Besteht seit 2000, Mitglieder: NGOs, kirchliche Verbände Kooperationsgruppe Opferschutz Besteht seit 2000, Mitglieder: NGOs, Ministerien
Berlin	Kooperationsvertrag Besteht seit 2003 Zielgruppe: § 232 StGB und §233 StGB	Berliner Fachkommission Frauenhandel Besteht seit 1995 Mitglieder: NGOs, Ministerien, Behörden
Brandenburg	Kooperationserlass Besteht seit 2002 Zielgruppe: § 232 StGB	Beirat „Hilfe für Opfer von Menschenhandel und Gewalt in der Prostitution in Brandenburg“ Besteht seit 2000 Mitglieder: NGOs, Ministerien, Behörden, kirchliche VertreterInnen
Bremen	Keine Kooperationsvereinbarung	Runder Tisch Menschenhandel Besteht seit 2002, Mitglieder: NGOs, Polizei, Ministerien, Behörden
Hamburg	Kooperationsvertrag Besteht seit 1999, Zielgruppe: § 232 StGB; § 233 StGB wird zurzeit integriert	Arbeitskreis Frauenhandel Besteht seit 1999 Mitglieder: NGOs, Ministerien, Behörden
Hessen	Kooperationsvereinbarung Besteht seit 2003, überarbeitet 2008 Zielgruppe: § 232 StGB, in Einzelfällen §233 StGB	Runder Tisch Menschenhandel Besteht seit 1999 Mitglieder: NGOs, Behörden, Ministerien, Wohlfahrtsverbände
Niedersachsen	Kooperationserlass Besteht seit 2001, überarbeitet 2008 Zielgruppe: § 232 StGB	Norddeutscher Vernetzungstreff Besteht seit 2000, Mitglieder: NGOs ¹⁷ Runder Tisch Hannover und Region Hannover Besteht seit 2000 Mitglieder: NGOs, Polizei, Behörden Arbeitsgruppe Frauenhandel Mitglieder: NGOs, Ministerien
Nordrhein-Westfalen	Kooperationserlass Besteht seit 2004 Zielgruppe: § 232 StGB, in Einzelfällen nach Absprache mit dem Ministerium auch §233 StGB	Runder Tisch zum Thema internationaler Menschenhandel mit ausländischen Frauen und Mädchen in Nordrhein-Westfalen Besteht seit 1994, Mitglieder: NGOs, Ministerien Vernetzungstreffen der Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel Besteht seit 1996, Mitglieder: NGOs
Mecklenburg-Vorpommern	Keine Kooperationsvereinbarung	Runder Tisch gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution der Stadt Rostock Besteht seit 2005, Mitglieder: NGOs, Polizei, Behörden
Rheinland-Pfalz	Kooperationskonzept Besteht seit 2004, Zielgruppe: § 232 StGB	Keine formellen / informellen Foren
Saarland	Kooperationsvereinbarung Besteht seit 2007, Zielgruppe: §§ 232, 233 StGB	Runder Tisch Menschenhandel Besteht seit 2006, Mitglieder: NGOs, Ministerien, Polizei, Behörden
Sachsen	Kooperationsvereinbarung Besteht seit 2007, Zielgruppe: §232 StGB	Interministerielle Arbeitsgruppe Menschenhandel Besteht seit 2005, Mitglieder: NGOs, Ministerien
Sachsen-Anhalt	Kooperationserlass Besteht seit 2000, überarbeitet 2006 Zielgruppe: §§ 180a, 181a, 232, 233a StGB	Beirat gegen Frauenhandel Besteht seit 1997 Mitglieder: Ministerien, Behörden, AWO
Schleswig-Holstein	Keine Kooperationsvereinbarung	Landesweiter FachArbeitskreis Frauenhandel Besteht seit 2002, Neukonzeptionierung geplant in 2010 Mitglieder: NGOs, Ministerien, Polizei, Behörden
Thüringen	Keine Kooperationsvereinbarung	Keine informellen / formellen Foren

16] Diese werden auch als Kooperationsverträge, -erlasse, -konzepte oder -weisungen abgeschlossen und haben je nach Form unterschiedliche Wirkung bzw. Verbindlichkeit.

17] Ein ähnliches NGO-Vernetzungstreffen wird in Kürze auch in den östlichen Bundesländern umgesetzt werden.

07 Literatur

Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel

(2007): Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Berlin: Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend. URL: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/gewalt-kooperationskonzept,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff am: 08.09.2010).

Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend: Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. URL: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/aktionsplan-II-zur-bek_C3_A4mpfung-von-gewalt-gegen-frauen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Zugriff am: 13.07.2010).

Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V. – KOK: URL: www.kok-buero.de (Zugriff am: 08.09.2010).

Gatzke, U. (2001): Von illegaler Prostitution zu Menschenhandel: Die Geschichte des Themas Frauenhandel und die Entstehung und Professionalisierung von Fachberatungsstellen in Deutschland. In: Frauenhandel(n) in Deutschland. Berlin: KOK.

L2 WP1

Entwicklung tragfähiger Strukturen

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.1 › Unterstützung für Opfer von Menschenhandel –
Einführung in ausgewählte Aspekte des Forschungsstandes

Bärbel Heide Uhl

- L2 WP 1.2 › Tragfähige Unterstützungsstrukturen für gehandelte Menschen
am Beispiel europäischer und internationaler Konzepte

Ulrike Gatzke, Nicole Garbrecht

- L2 WP 1.3 › Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich
Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der
Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

L2 WP 1.4 *Norbert Cyrus*

- › **Bestandsaufnahme und Beispiele guter Praxis
der Unterstützungsstrukturen in Deutschland**

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.5 › Bestimmung der Bewertungskriterien und Diskussion
möglicher Unterstützungskonzepte

Norbert Cyrus, Ulrike Gatzke

- L2 WP 1.6 › Modellvorschlag: Dezentrale Vernetzung als tragfähige Unterstützungsstruktur
für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

385 ›	1	Einleitung
385 ›	2	Systematik der Unterstützungsansätze
386 ›	2.1	Ansätze zur Identifizierung ‚von oben‘
387 ›	2.2	Unterstützung der Selbstidentifikation ‚von unten‘
390 ›	3	Unterstützungslandschaften
391 ›	3.1	Unterstützungslandschaft Berlin
393 ›	3.2	Unterstützungslandschaft Hamburg
395 ›	3.3	Unterstützungslandschaft München
397 ›	4	Schlussfolgerungen für Unterstützungsangebote
398 ›	5	Literatur

L2 WP 1.4 | Norbert Cyrus

Bestandsaufnahme und Beispiele guter Praxis der Unterstützungsstrukturen in Deutschland

01 Einleitung

Zur Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ist es sinnvoll, die bereits praktizierten Maßnahmen in diesem Feld zu erheben, auszuwerten und systematisch einzu beziehen (OSCE – ODIHR 2004: 27). Die bereits durchgeführten Maßnahmen bieten nicht nur wertvolle Hinweise auf Stärken und Schwierigkeiten in der Umsetzung von Unterstützungsangeboten, sondern bilden auch ein Potenzial bereits praktizierter und eingeführter Angebote, welches so weit wie möglich eingebunden werden kann und sollte.

In Teilstudie LOS 2 WP 1.2 wurde am Beispiel der Niederlande die Unterstützung „von oben“ (top-down), bei der der Schwerpunkt auf der Identifizierung und Betreuung der Opfer von Menschenhandel durch Kontrollbehörden und den mit ihnen zusammenarbeitenden Akteurinnen/Akteuren liegt, dargestellt. Bei der am Beispiel der USA dargestellten Unterstützung „von unten“ (bottom-up) wird ein breiterer Ansatz verfolgt. Der Schwerpunkt liegt auf der Stärkung von Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit für Betroffene in Ausbeutungssituationen durch lokal und alltagsnah operierende Akteurinnen und Ak-

teure, die auf bestehende Rechte hinweisen, bei der Durchsetzung Unterstützung leisten und die Selbstidentifikation als Geschädigte von Ausbeutung, Betroffene extremer Ausbeutung oder Opfer von MH/A fördern. Empfohlen wird, die Ansätze ‚von oben‘ und ‚von unten‘ zu kombinieren.

Bei der folgenden Darstellung der Unterstützungspraktiken für Deutschland werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – sowohl Maßnahmen zur Identifizierung ‚von oben‘ als auch Maßnahmen zur Unterstützung einer Selbstidentifizierung ‚von unten‘ systematisch dargestellt.

02 Systematik der Unterstützungsansätze

Die folgende systematische Darstellung der in Deutschland praktizierten Unterstützungsansätze beruht auf der Auswertung des in LOS 1 erhobenen Materials [*insbesondere L1 WP 1, WP 2.2*], das nicht nur Informationen über Erscheinungsformen extremer Arbeitsausbeutung, sondern auch über Unterstützungsaktivitäten und Beispiele guter Praxis enthält [*siehe L1 WP 1, WP 2.1, WP 2.2*]. Im anschließenden

Abschnitt werden Zusammenwirken und Wechselwirkung der isoliert dargestellten Unterstützungsaktivitäten durch Porträts konkreter Unterstützungslandschaften ansatzweise rekonstruiert.

02.1 Ansätze zur Identifizierung ‚von oben‘

In der Diskussion ist die Vorstellung weit verbreitet, dass Menschenhandel ein Kontrolldelikt darstelle und die Opfer von Menschenhandel in Abhängigkeitsverhältnissen verfangen seien, aus denen sie sich nicht mehr aus eigener Kraft lösen könnten (siehe L1 WP 2.1: kritische Hinweise dazu Herz & Minthe 2005: 135). Daher seien staatliche Behörden und zivilgesellschaftliche Initiative erforderlich, um die Betroffenen zu identifizieren und zu befreien. Identifikation wird hier verstanden als Feststellung des objektiven Sachverhalts, dass eine passive und hilflose Person Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ist. Ein Schwerpunkt der Diskussion liegt folgerichtig auf der Entwicklung von Indikatoren, um Opfer von Menschenhandel zu identifizieren.

Die empirischen Untersuchungen (siehe L1 WP 4) enthalten Informationen über Fälle, die dieser Konstellation der Identifikation und Befreiung durch Kontrollbehörden (Polizei und Finanzkontrolle Schwarzarbeit) entsprechen und zur Veranschaulichung kurz vorgestellt werden sollen:

- In einer Großstadt in Nordrhein-Westfalen erhielt die örtliche Polizei von Nachbarn einen Hinweis, dass in einer Wohnung eine Frau unter verdächtigen Bedingungen untergebracht sei. Bei der Überprüfung wurde eine junge Frau angetroffen, die seit zehn Jahren gegen ihren Willen festgehalten, zu unbezahlter Haushaltsarbeit und sexuellen Diensten gezwungen und schwer misshandelt wurde. Die Frau wurde in einer Fachberatungsstelle untergebracht und betreut. Sie kehrte auf eigenen Wunsch in ihr Heimatland zurück, wo sie in einer Betreuungseinrichtung untergebracht wurde. Sie kooperierte aber in dem Strafverfahren und kehrte für das Hauptverfahren nach Deutschland zurück, um vor Gericht eine Aussage zu machen (siehe L1 Fallsammlung, F 1.7).
- In einer Stadt in Rheinland-Pfalz traf die Polizei bei einer Kontrolle im Rotlichtmilieu

in den Privaträumen eines Bordellbetreibers eine Frau an, die um Hilfe bat und sich als Gefangene des Wohnungsinhabers zu erkennen gab. Die Frau war aufgrund einer Kontaktanzeige über das Internet in der Hoffnung auf eine Eheschließung nach Deutschland gekommen. Von den Einladern wurde sie durch Wegnahme des Passes und Drohungen in Gefangenschaft gebracht und zur unbezahlten Ausführung der Haushaltsarbeit gezwungen. Nach ihrer Befreiung wollte die Betroffene möglichst schnell in das Heimatland zurückkehren. Zur Kooperation in einem Strafverfahren war sie auch nach entsprechenden Hinweisen auf Opferschutzprogramme durch die Kontrollbehörden nicht bereit (siehe L1 Fallsammlung, F 1.1).

- In Rostock stieß die Polizei bei einer Hausdurchsuchung auf Informationen, die auf die Anwesenheit einer jungen Frau hindeuten, die zur Tilgung von Schleusungskosten zu ungünstigen Bedingungen arbeiten müssen. Die Frau war aber nicht aufzufinden. Zwei Jahre später meldete sich die Frau, weil sie schwanger war und den Abschiebeschutz vor und nach einem Geburtstermin in Anspruch nahm, um ihr Kind zur Welt bringen. Sie war nicht zur Kooperation mit der Polizei bereit (siehe L1 Fallsammlung, F 1.8).
- In einem asiatischen Spezialitätenrestaurant in Berlin traf die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) Spezialitätenköche an, die nachweislich zu deutlich ungünstigeren Beschäftigungs- und Lohnbedingungen gearbeitet hatten als Personen in vergleichbaren Arbeitsverhältnissen. Im Laufe der Ermittlung gaben sie allerdings nachträglich zu Protokoll, dass sie um eine Arbeitszeitreduzierung gebeten hätten und der Stundensatz daher der vorgeschriebenen Lohnhöhe entspreche. Daraufhin mussten die Ermittlungen zum Nachweis einer Ausbeutung und der Beitragshinterziehung eingestellt werden (Cyrus et al. 2010).
- In Brandenburg wurde im Rahmen eines bundesweiten Ermittlungsverfahrens unter anderem wegen des Verdachts auf Straftaten nach § 233 StGB ein Bordellbetrieb durchsucht, der durch die Einführung einer ‚flatrate‘ für Kunden für öffentliches Aufsehen gesorgt hatte. Die Befragung der Zeuginnen bestätigte den Verdacht auf Menschen-

handel zum Zweck der Arbeitsausbeutung aber nicht. Die Frauen erklärten, dass sie die Beschäftigung in dem Bordell freiwillig ausübten und auch die Arbeitsbedingungen akzeptierten. Gegenüber den vernehmenden Beamten erklärten sie, möglichst schnell an ihren Arbeitsplatz zurückkehren zu wollen (Cyrus et al. 2010: 44).

Die Informationen zu diesen Fällen sowie weitere Quellen verdeutlichen, dass die Identifizierung nicht alleine auf ein proaktives Auftreten der Kontrollbehörden zurückzuführen ist, sondern auch initiiert wurde durch ‚Hinweise‘ Dritter oder Betroffener selbst, die sich zu erkennen gaben oder selber initiativ wurden und Unterstützung bei Bekannten, Beratungsstellen oder Behörden nachgefragt hatten. In der Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren [siehe L1 WP 2.1] wurde festgestellt: „Die Initiative zu den einzelnen Ermittlungsverfahren entstand aus unterschiedlichen Situationen heraus, sei es über (anonyme) Anzeigen durch Betroffene selbst oder durch Dritte. Sei es über einen Anfangsverdacht nach einer erfolgreichen Kontrolle oder durch zufällige Ereignisse wie gewalttätige Auseinandersetzungen in Firmen sowie Betriebsunfälle“ [siehe L1 WP 2.1].

Neben den Proaktionen von Kontrollbehörden kommen daher sowohl den Unterstützungsleistungen durch Dritte zur Identifizierung und Bestätigung eines Anfangsverdachts auf MH/A als auch der Eigeninitiative zur Selbstidentifizierung eine große Bedeutung zu, die bei der Entwicklung tragfähiger Strukturen für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung konzeptionell zu berücksichtigen ist.

02.2 Unterstützung der Selbstidentifikation ‚von unten‘

Unter Aktivitäten zur Selbstidentifizierung verstehen wir alle Handlungen, die sich gezielt an Betroffene von Arbeitsausbeutung richten und durch Information, Beratung und Unterstützung die Selbstidentifikation als Geschädigte/ Geschädigter von Arbeitsausbeutung, Betroffene/Betroffener extremer Arbeitsausbeutung oder Opfer von MH/A ermöglichen. Dabei zielen die in diesem Abschnitt vorgestellten Unterstützungsaktivitäten auf die Stärkung der Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit von Betroffenen.

Die nachfolgende systematische Darstellung gibt einen Überblick über die Bandbreite an zi-

vilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren und Aktivitäten zur Unterstützung von Beschäftigten in Ausbeutungssituationen.

- An erster Stelle ist auf das eigeninitiative Handeln der Betroffenen von Arbeitsausbeutung hinzuweisen, das für die Konzeption von Unterstützungsstrukturen durchgängig einbezogen werden muss. In einer aktuellen Studie zu den Determinanten der Aussagebereitschaft der Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung wird angemerkt, dass mehr als die Hälfte der für die Untersuchung interviewten Frauen „sich eigeninitiativ an die Polizei gewandt und ausgesagt beziehungsweise sich als kooperationsbereit beschrieben [hatte]“ (Helfferich et al. 2010: 240). Die Forschungsbefunde zeigen, dass Opfer von Menschenhandel in bestimmten Phasen oder Situationen der Viktimisierungsverläufe andere Personen oder Unterstützungssysteme um Hilfe bitten oder die Situation verlassen können. Allerdings kann die Fähigkeit zur Eigeninitiative durch Strategien der Verunsicherung und der Brechung des Willens geschwächt werden. Betont wird, dass die Selbstidentifizierung durch Barrieren erschwert wird: „Diese Barrieren konnten extern in Form von Freiheitsberaubung oder Gewalt, intern in Form von Angst oder Scham und strukturell in Form von Sprachproblemen oder Vorurteilen vorkommen. Das Überwinden von Barrieren war oft nur durch die Intervention beziehungsweise Unterstützung Dritter erfolgreich“ (Helfferich et al. 2010: 237). Die Anerkennung durch andere wird als psychologisch wichtiges Moment der Selbstidentifizierung betont.
- Zivilgesellschaftliche Initiativen, die auf der Basis ehrenamtlichen Engagements beruhen, haben bisher eine geringe Beachtung erhalten. Dabei sind gerade diese von Engagement getragenen Initiativen alltagsnah ausgelegt, genießen oft einen Vertrauensvorsprung bei Personen in verletzlichen Situationen und bieten die für eine Selbstidentifizierung beitragende Anerkennung. Die ehrenamtliche Tätigkeit erfolgt im Rahmen der nicht öffentlich geförderten Beratungsangebote zum Beispiel durch Migrantenselbstorganisationen, Flüchtlingsberatung, Sozialhilfeberatung oder auch in stärker politisch orientierten zivilgesellschaft-

lichen Initiativen und Vereinen. Diese Formen der Unterstützung wurden in verschiedenen Städten identifiziert:

- In Berlin hat eine ehrenamtlich in der Flüchtlingsberatung tätige Beraterin berichtet, dass Klienten auch Ausbeutungssituationen schildern. In einem Fall habe sie mit einem Arbeitgeber Kontakt aufgenommen und erreicht, dass der vereinbarte Lohn ausgezahlt wurde.
- Die nicht mehr bestehende Berliner Initiative Elixir-A¹ hatte gemeinsam mit der Brandenburger Flüchtlingsinitiative, einer Selbstorganisation von Asylbewerberinnen/Asylbewerbern, Aktivitäten durchgeführt, um die Auszahlung vorenthaltenen Lohns zu erreichen.²
- In einer norddeutschen Großstadt haben sich Migrantinnen/Migranten aus Afrika mit Unterstützung einer Initiative aus dem antirassistischen Spektrum organisiert, um in der Community über Rechte und Ansprüche in der Beschäftigung zu informieren und um Forderungen auf Auszahlung von Lohn für geleistete Arbeit gegenüber Subunternehmern in der Fleisch verarbeitenden Industrie durch Verhandlungen oder Klage beim Arbeitsgericht durchzusetzen.
- In München hat eine Initiative Zivilcourage eine Gruppe türkischer Werkvertragsarbeiter³ unterstützt und beim Arbeitsgericht mithilfe einer hinzugezogenen Rechtsanwältin Ansprüche erfolgreich eingeklagt⁴ [siehe L1 Fallsammlung, F 1.4].
- Einen weiteren Ansatzpunkt zur Unterstützung der Selbstidentifizierung bildet die Sozialbetreuung in Abschiebegefängnissen, da Migrantinnen/Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus eine besonders verletzte Risikogruppe bilden, die von Behörden nicht als Betroffene von Ausbeutung identifiziert werden (Surtees 2007: 83f, 95). Auch Sozialbetreuerinnen/-betreuer in einem Abschiebegefängnis in Deutschland berichteten, dass Betroffene von extremer Arbeitsausbeutung betreut werden (Cyrus et al. 2010: 58f), darunter auch Opfer sexueller Ausbeutung (Helfferich et al. 2010: 239).
- Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung der mehr oder weniger ‚zufällig‘ geleisteten Unterstützung. Diese gibt oft den entscheidenden Anstoß, der zur Befreiung oder Ablösung aus einem Verhältnis extremer Arbeitsausbeutung führt. In den vorliegenden Berichten und Studien wird diese Form der Unterstützung deutlich:
 - Nachbarn informierten die Polizei im Fall der in einer Stadt in Nordrhein-Westfalen gefangen gehaltenen Frau.
 - Ein türkischer Gemüsehändler informierte die Gewerkschaft, dass eine Gruppe türkischer Bauarbeiter sich in einer Notlage befände [siehe L1 Fallsammlung, F 1.5].
 - Eine zufällig auf einem Spielplatz anwesende Frau wurde von einer Betroffenen von Arbeitsausbeutung, die bei einem Botschaftsangehörigen beschäftigt war, angesprochen und vermittelte Hilfe (Cyrus et al. 2010: 56).
 - Die Mitarbeiterinnen eines Krankenhauses hatten den Eindruck, dass eine eingelieferte Patientin Unterstützung benötige und informierten die örtliche FBS (Cyrus et al. 2010: 57).
 - Der Stammgast eines Spezialitätenrestaurants unterstützte eine unter Zwangsverhältnissen arbeitende Spezialitätenköchin dabei, sich aus dem Abhängigkeitsverhältnis zu lösen (Cyrus et al. 2010: 51, siehe L1 Fallsammlung, F 1.5).
 - Die Bewohner eines bayrischen Dorfes informierten die Polizei, nachdem Erntehelfer ohne Geld nach Lebensmitteln gefragt hatten [siehe L1 Fallsammlung, F 1.5].
- Die bestehenden Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel haben den Auftrag zur Betreuung von Frauen, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung geworden sind. Einige Beratungsstellen sehen auch eine Zuständigkeit für Opfer von MH/A, insofern es sich um Frauen oder Kinder handelt. Inzwischen

1] <http://ausdemschatten.antira.info/links/arbeitskampf/>

2] http://issuu.com/bar_m/docs/lohnraub

3] <http://werkvertrag.antira.info/2010/01/16/verurteilung-wegen-lohnbetrug-unternehmen-muss-zahlen/>

4] <http://ausdemschatten.antira.info/links/arbeitskampf/>

5] <http://www.sueddeutsche.de/bayern/erdbeerplantage-bauer-haelt-rumaenen-wie-sklaven-1.428946>

haben einige FBS auch Erfahrungen in der Betreuung von Betroffenen von MH/A vorzuweisen, wobei faktisch nur Frauen betreut wurden [L1 WP 1]. Von diesen FBS sind verschiedene Unterstützungsaktivitäten entwickelt worden, die Information, Beratung und Betreuung mutmaßlicher Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung umfassen [Details in L1 WP 1].

- Für Gewerkschaften ist ausbeuterische Beschäftigung ein zentrales Thema. Im Rahmen der Organisierung und Betreuung von Mitgliedern treffen Gewerkschaftssekretäre, ehrenamtlich tätige Vertrauensleute und gewerkschaftlich organisierte Betriebsräte auch auf Beschäftigte in Ausbeutungssituationen. In der Regel werden solche Verhältnisse, insbesondere wenn sie in Subunternehmen auftreten, bei den zuständigen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden angezeigt. In den letzten Jahren wird abhängig Beschäftigten in verschiedenen Formen Unterstützung angeboten. Die IG Bau hat die Gründung des ‚Europäischen Verbandes der Wanderarbeitnehmer‘⁶ initiiert und damit die Unterstützung für Wanderarbeiter vor Ort gestärkt.
- Auf Initiative aktiver Mitglieder der Gewerkschaft ver.di wurden in Hamburg, Berlin, Frankfurt am Main und München ‚Anlaufstellen für Migrantinnen/Migranten ohne gesicherten Aufenthalt‘⁷ aufgebaut. Diese Angebote setzen den ‚unterstützenden Ansatz‘ nach dem Vorbild einer von 1996 bis 2001 mit Unterstützung der Berliner Senatsverwaltung bestehenden Anlaufstelle fort (Cyrus 2004b). Mit diesen Angeboten werden in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Initiativen und Verbänden Informationen über Rechte in Arbeitsverhältnissen und Möglichkeiten der Durchsetzung verbreitet und konkrete Beratung und Unterstützung im Einzelfall angeboten.
- In Berlin wurde beim DGB-Landesverband im Sommer 2010 ein „Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte“ eröffnet, das für EU-Bürgerinnen und -Bürger Information und Beratung in deutscher, polnischer, rumänischer und englischer Sprache anbietet und

sich insbesondere an Personen richtet, die im Rahmen der europäischen Binnenfreizügigkeit eine Beschäftigung in Deutschland aufgenommen haben.⁸

- Das Deutsche Institut für Menschenrechte bietet seit dem Sommer 2009 mit dem Projekt ‚Zwangsarbeit heute‘ einen Rechtshilfefonds an, um den von Menschenhandel oder von extremen Formen der Arbeitsausbeutung Betroffenen zu ermöglichen, ihre Rechtsansprüche auf Lohn und Entschädigung gegenüber den Täterinnen und Tätern sowie ihre Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz tatsächlich durchzusetzen.⁹
- Von der Berliner Senatsverwaltung für Integration wurde im Sommer 2010 eine mobile Anlaufstelle für europäische Wanderarbeiter/innen und Roma¹⁰ eingerichtet. Die Mitarbeiterinnen dieser Einrichtung sollen den Zielgruppen im Rahmen aufsuchender Beratung bei Konflikten und Problemen Orientierung geben.
- In der Sozialen Arbeit wird der Bedarf an Unterstützungsangeboten für Klienten in ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der Flüchtlingssozialarbeit seit Langem thematisiert (zum Beispiel Kühne & Rüßler 2000), bisher aber nicht strategisch umgesetzt. Örtliche Beratungsstellen haben kein Mandat für die Beratung arbeitsrechtlicher Problemlagen. Bei der Beratung stehen andere Sachverhalte (Aufenthaltsverfestigung, Nachweis des Lebensunterhaltes) im Vordergrund. Zudem sind die Anforderungen an rechtliche Kenntnisse und der Arbeitsaufwand zur Ermittlung der erforderlichen Informationen sehr hoch (Cyrus 2004a, Cyrus 2007). Im Rahmen aufenthaltsrechtlicher oder sozialrechtlicher Beratung werden dennoch auch ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse bekannt, aber nur in Ausnahmefällen durch die Stellen der Sozialen Arbeit bearbeitet oder zur Anzeige gebracht (Cyrus et al. 2010). Aktuell bestehen auch in der organisierten Sozialen Arbeit Bemühungen, das Thema aufzugreifen. Im EQUAL-Projekt, SAGA-Selbsthilfe, Arbeitsmarktzugang und

6] <http://www.emwu.org/deutsch/deutsch.htm>

7] http://migration.verdi.de/copy_of_menschen_ohne_papiere

8] <http://postedwork.dgb.de/article/archive/552/>

9] <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute.html>

10] http://www.berlin.de/ba-mitte/org/praeventionsrat/ag_roma.html

Gesundheit von Asylsuchenden', getragen vom Caritasverband für die Diözese Osnabrück, dem Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V., der Universität Osnabrück und dem Verein Niedersächsischer Bildungsinitiativen e.V. (VNB) wurden Informationsblätter für Beschäftigte und Beraterinnen entwickelt und verbreitet. Sie enthalten Informationen über grundlegende Rechte für Beschäftigte ohne Papiere.¹¹ Das Projekt SAGA sucht die aktive Kooperation mit Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden, damit diese die Informationsblätter im Verdachtsfall gezielt verteilen. Weiterhin ist auf das gemeinsam vom Roten Kreuz¹² und dem Caritasverband¹³ herausgegebene „Beratungshandbuch Aufenthaltsrechtliche Illegalität“ hinzuweisen, das grundlegende Hinweise zur Unterstützung der in der Beratung von Menschen ohne Aufenthaltsrechten tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bietet (Kößler u. a. 2010).

Die Auflistung verdeutlicht die Vielfalt und den Umfang der bereits bestehenden Aktivitäten und Initiativen zur Unterstützung von Beschäftigten in Ausbeutungsverhältnissen. Es besteht ein großes Potenzial, das für den Aufbau von Unterstützungsstrukturen für Betroffene von MH/A genutzt werden sollte. Grundsätzlich festzuhalten ist die Beobachtung, dass die Selbstidentifizierung, die eine Voraussetzung für die Akzeptanz und Inanspruchnahme der institutionalisierten und professionell angebotenen Unterstützung ist, oft erst durch die im Rahmen informeller oder lebensweltlich orientierter¹⁴ Initiativen vermittelten Anerkennung unterstützt und angestoßen wird. Die systematischere Einbindung der informellen und lebensweltlich orientierten Unterstützung könnte den Übergang und die Einmündung in formelle Angebote ermöglichen und erleichtern.

11] <http://www.equal-saga.info/pu.html>

12] <http://www.drk.de/angebote/migration-und-suchdienst/integrations-und-migrationshilfen.html>

13] <http://www.caritas.de/2067.html>

14] *Lebensweltlich ausgerichtete Soziale Arbeit orientiert sich an den Formen der Bewältigung und Verarbeitung, die von Klienten innerhalb ihres Lebensalltags und unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Hintergründe entwickelt und praktiziert werden. Mit der Lebensweltorientierung werden die Sichtweisen und Vorgaben der Klientin/des Klienten zum Ausgangspunkt für die Bearbeitung problematischer Themen und Strukturen genommen (vgl. Galuske 2003: 145).*

Im nächsten Abschnitt wird anhand der Porträts von drei Unterstützungslandschaften veranschaulicht, wie Unterstützungsaktivitäten in der aktuellen Praxis nebeneinander verfolgt, miteinander kombiniert und teilweise auch gegeneinander abgegrenzt werden.

03 Unterstützungslandschaften

Im aktuellen Bericht des US-Außenministeriums wird betont, dass zur Optimierung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels die Empfehlung einer kombinierten Strategie der Strafverfolgung (Prosecution), des Opferschutzes (Protection) und der Prävention (Prevention) um ein viertes Element der Partnerschaft ergänzt werden soll (US State Department 2010: 15). Dabei wird die Empfehlung zur Zusammenarbeit und Partnerschaft auf die Verbesserung der nationalen und internationalen Zusammenarbeit im Rahmen eines Ansatzes ‚von oben‘ bezogen. Die Darstellung im vorherigen Abschnitt hat gezeigt, dass auch und insbesondere die ‚Partnerschaft‘ und Kooperation mit und zwischen den Unterstützungsakteuren ‚von unten‘ zur Verbesserung der alltagsnahen Anerkennung der Betroffenen extremer Arbeitsausbeutung und der Brückenfunktion zu formellen Unterstützungsangeboten einzubeziehen sind.

Die Auswahl der im Folgenden dargestellten Unterstützungslandschaften ist nicht repräsentativ. Entscheidend war allein, dass jeweils mit mindestens zwei Akteurinnen/Akteuren Interviews durchgeführt wurden. Die für diese Untersuchung angefertigten Porträts der Unterstützungslandschaft beruhen auf einer begrenzten Anzahl an Informationsquellen und bieten nur eine erste Annäherung. Mit den Porträts ist kein Anspruch auf Vollständigkeit verbunden. Grundlage der Darstellung der Unterstützungsangebote bilden die in den durchgeführten Interviews erhobenen Informationen. Ergänzend haben wir für Berlin (Cyrus et al. 2010) und München (Bahl et al. 2010) zusätzlich vorhandene Informationen heranziehen können. Die Beschreibungen beschränken sich auf die Darstellung der öffentlich wahrnehmbaren Aktivitäten und dienen allein dem heuristischen Zweck, die im ersten Abschnitt isoliert dargestellten Unterstützungsaktivitäten in der Wechselwirkung exemplarisch darzustellen.

03.1 Unterstützungslandschaft Berlin

Im Bundesland und Stadtstaat Berlin ist die Unterstützungslandschaft für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung im bundesweiten Vergleich wohl am weitesten entwickelt. Staatliche und nicht staatliche Akteurinnen/Akteure beteiligen sich an Maßnahmen zur strafrechtlichen Verfolgung von MH/A bzw. zum Schutz der Opfer von MH/A (Cyrus et al. 2010).

Das Thema Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung wurde schon sehr früh in der seit 1995 bestehenden Berliner Fachkommission Frauenhandel (Senatsverwaltung für Wirtschaft Arbeit und Frauen 2005) aufgegriffen und im Hinblick auf die Arbeitsausbeutung von Frauen behandelt. Eine wichtige Rolle bei der Thematisierung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung spielte in diesem Zusammenhang die Nichtregierungsorganisation Ban Ying e. V.,¹⁵ die sich schon seit Mitte der 1990er-Jahre mit Arbeitsausbeutung beschäftigt und vor allem die Situation von Haushaltsarbeiterinnen bei Botchaftsangehörigen und von Köchinnen in Spezialitätenrestaurants bearbeitet. Ban Ying bemüht sich durch vielfältige Aktivitäten um die Sensibilisierung der Öffentlichkeit. So wurde eine Website zum Thema Arbeitsausbeutung geschaltet¹⁶ und mit verschiedenen öffentlichkeitswirksamen Aktionen auf das Problem hingewiesen.¹⁷

Im Dezember 2005 erfuhr Ban Ying über die in Berlin bestehenden Vernetzungsstrukturen zur Unterstützung der Opfer sexueller Ausbeutung, dass in einem Frauenhaus eine äthiopische Spezialitätenköchin untergebracht war, die aus einem Zwangsarbeitsverhältnis geflüchtet war. Ban Ying nahm mit der Betroffenen Kontakt auf, bot ihr Betreuung an und erwirkte bei Polizei und Ausländerbehörde die Zuerkennung eines Status als Opfer von Menschenhandel. Auch die Sozialbehörden erklärten sich einverstanden, die für Opfer von sexueller Ausbeutung bestehenden Angebote auf diesen Fall der Arbeitsausbeutung anzuwenden. Das zunächst adhoc vereinbarte Arrangement für den Umgang mit Opfern von MH/A wurde anschließend auch offiziell bestätigt. Für Berlin ist seitdem geklärt, dass die Kooperationsvereinbarungen

zwischen FBS und Polizei auch auf Opfer von MH/A Anwendung finden. Das Landesamt für Gesundheit und Soziales übernimmt in diesem Fall die Finanzierung der Betreuung.

Neben diesen Unterstützungsangeboten im Rahmen der Schutzprogramme für Opfer von Menschenhandel können für Berlin eine Reihe weiterer Unterstützungsaktivitäten identifiziert werden, die Beratung und Unterstützung für Betroffene von Arbeitsausbeutung anbieten. Sowohl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der verschiedenen Wohlfahrtsverbände (Caritas, Paritätischer) als auch der Selbstorganisationen von Migrantinnen oder informeller Initiativen berichten, dass ihnen in ihrer Beratungstätigkeit Fälle der extremen Arbeitsausbeutung bekannt wurden, die sie aber nicht bei Behörden angezeigt hätten. In einigen Fällen wurden durch Beraterinnen und Berater Lohnforderungen an die Arbeitgebenden gerichtet oder arbeitsgerichtliche Schritte eingeleitet. Auch im Zusammenhang mit der Betreuung in Abschiebegefängnissen werden Fälle extremer Arbeitsausbeutung berichtet, die von den Behörden nicht erkannt wurden. Da die Beratungsstellen kein Mandat für die Bearbeitung von Fällen (extremer) Arbeitsausbeutung haben, wurden diese aber nur in Ausnahmefällen öffentlich bekannt und im Rahmen der durchgeführten Studie nur auf konkrete Nachfragen ermittelt (Cyrus et al. 2010). Die hier geleistete Unterstützungsarbeit für Betroffene von Arbeitsausbeutung wird daher nur selten sichtbar.

Der DGB-Landesverband Berlin/Brandenburg ist Partner im ‚Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung‘ und hat in diesem Zusammenhang die gewerkschaftlichen Beratungsangebote vorgestellt. Dabei wird neben den Beratungsangeboten durch die ‚Anlaufstelle für undokumentierte Arbeit‘ auf die seit den 1970er-Jahren in Berlin bestehende DGB-Beratungsstelle für Migrantinnen und Migranten, die Beteiligung der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (BAU) und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) an Bündnissen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie Angebote zur Schulung und Weiterbildung im Rahmen gewerkschaftlicher Bildungsarbeit hingewiesen.¹⁸ Der DGB-

15] <http://www.ban-ying.de/>

16] <http://www.ban-ying.de/modernesklaverei/>

17] <http://www.bier-statt-blumen.de/08/2010/frau-prasad-sucht-zwangskochinnen/>

18] <http://www.berlin-brandenburg.dgb.de/article/article-view/6803/1/499/>

Beratungsstelle, die vor allem ein anbietendes Konzept verfolgt, lagen aber zum Zeitpunkt der Recherche keine Hinweise auf Fälle extremer Arbeitsausbeutung vor.

Die im Rahmen der Gewerkschaft ver.di angebotene Sprechstunde für undokumentierte Arbeiterinnen und Arbeiter geht auf eine Initiative von engagierten Gewerkschaftsmitgliedern zurück, die sich um eine direkte Ansprache und Unterstützung der Betroffenen von Arbeitsausbeutung bemühen. Die Mitglieder dieser seit Mai 2009 bestehenden Initiative verfolgen ausdrücklich einen rechthebasierten Ansatz.¹⁹ Der Straftatbestand ‚Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung‘ wird aber für nicht geeignet gehalten, um die Betroffenen von Ausbeutung zu erreichen. Die in der Beratung behandelten Ausbeutungsverhältnisse würden die Voraussetzungen des Straftatbestands nicht erfüllen. Es bestehe die Gefahr, dass Betroffene als Schwarzarbeiterinnen/Schwarzarbeiter oder irreguläre Migrantinnen/Migranten bestraft würden, wenn sie mit Behörden in Kontakt kämen.

Die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) hat bereits in den 1990er-Jahren Angebote zur aufsuchenden Beratung verstärkt. Am Rande von Großbaustellen wurden Bürocontainer aufgestellt, um gewerkschaftliche Beratung alltagsnah anzubieten. In den 2000ern wurde die Gründung des Europäischen Verbandes der Wanderarbeitnehmer initiiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verbandes bieten auf Anfrage auch in Berlin konkrete Beratung und Unterstützung vor Ort an. Vertreterinnen und Vertreter der IG BAU suchen im Rahmen der einzelgewerkschaftlichen Betreuungsarbeit auch Baustellen auf, um Arbeitnehmende über ihre Rechte und Ansprüche zu informieren und Hinweise auf nicht angemeldete Beschäftigungsverhältnisse zu sammeln, die dann an die Kontrollbehörden weitergeleitet werden.

Für die für Arbeitsmarktkontrollen zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) in Berlin ist das Thema MH/A nicht zentral, da es nicht zum originären Prüfauftrag gehört. Wenn im Rahmen einer Arbeitsmarktkontrolle Hinweise auf Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung auftreten, würde dem Verdacht nachgegangen. Für den Gaststättenbereich wurde ein

Zusatzfragebogen entwickelt, um im Verdachtsfall systematischer zu prüfen. Die FKS zeigte sich für eine Beteiligung auf regionaler Ebene an Aktivitäten zur Verhütung von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft offen, zeigte aber große Skepsis, ob Menschenhandel im Sinne des § 233 StGB in Berlin und Brandenburg in nennenswertem Umfang vorkomme.

Die Strafverfolgungsbehörden hatten schon sehr früh und intensiv den Straftatbestand MH/A aufgegriffen. Das Landeskriminalamt Berlin hat im Dezernat 25 Gewerbekriminalität das für § 233 StGB zuständige Kommissariat 256 eingerichtet. Hier werden alle Verdachtsfälle auf Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung von speziell geschulten Beamtinnen und Beamten bearbeitet. Zwischen 2006 und 2009 wurden nach Angaben der Berliner PKS insgesamt 98 Ermittlungsverfahren abgeschlossen. Insgesamt konnte aber nur in einem Fall ein Strafbefehl wegen § 233 StGB erwirkt werden. Festzustellen ist trotz der bestehenden hohen Sensibilität bei der Kriminalpolizei eine abnehmende quantitative Entwicklung: Im Jahr 2006 wurden 54 Ermittlungsverfahren wegen Verdachts auf § 233 StGB eingeleitet. In den nachfolgenden Jahren ging diese Zahl von 34 (2007) über 7 (2008) auf 3 (2009) Ermittlungsverfahren zurück.

Von der zuständigen Staatsanwaltschaft wurde bestätigt, dass der Straftatbestand ‚Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung‘ praktisch nahezu keine Bedeutung habe. Der Straftatbestand sei sehr komplex, der Nachweis schwierig und erfordere die Aussagen von Geschädigten. Eine angemessene Verurteilung sei aber dennoch durch die prozessökonomisch gebotene Anwendung anderer Anklagen – also das Ausweichen auf andere Straftatbestände – zu erreichen.

Auf Initiative der Internationalen Organisation für Migration (IOM), die im Unterschied zu den Behörden eine hohe Dunkelziffer an Fällen von MH/A vermutet, wurde im Oktober 2009 das Berliner Bündnis gegen Menschenhandel (BBGM)²⁰ mit einer dreijährigen Laufzeit gegründet, in dem als weitere Partnerorganisationen die Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, der DGB-Bezirk Berlin/Brandenburg und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) zusammengeschlossen sind. In dem Bündnis sollen vor allem Maßnahmen um-

19] http://besondere-dienste.bb.verdi.de/lbzfg_sonstige_dienstleistungen/verdi_ak_undokumentierte_arbeit

20] <http://www.gegen-menschenhandel.de/>

gesetzt werden, die für das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung sensibilisieren und die Identifizierung von Opfern verbessern.

Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales lädt zu einem ‚Runden Tisch‘ ein, um die im BBGM ermittelten Ergebnisse an Behörden, Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen zu vermitteln und zur Diskussion zu stellen. Einige gewerkschaftliche Basisinitiativen und Nichtregierungsorganisationen stehen einer Beteiligung am Runden Tisch aber kritisch oder ablehnend gegenüber. Ihre Vorbehalte begründen sie damit, dass die projektverantwortliche Organisation für „staatliche Kontrollen und Rückführung“ stehe. (Eine akademisch vorgelegte Darstellung der grundsätzlichen Vorbehalte bieten z. B. Georgi 2010, Bahl et al. 2010, Pecoud und Geiger 2010).

Die Aktivitäten der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales haben sich bisher auf die Information über das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung im Rahmen der Bemühungen zur Bekämpfung unangemeldeter Beschäftigung beschränkt. Im Zusammenhang mit der Ausrichtung des Runden Tisches ist die Beschäftigung mit dem Thema aber intensiver geworden. Die Senatsverwaltung beabsichtigt, im Rahmen einer breiter angelegten Strategie, die auf Information und Prävention zur Vermeidung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und Verhütung extremer Arbeitsausbeutung aufbaut, auch Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung einzubinden.

Die Situation in Berlin ist durch außergewöhnlich viele und vielfältige Ansätze der Befassung mit Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und extremer Arbeitsausbeutung gekennzeichnet. Bemerkenswert ist, dass die Berliner Kriminalpolizei trotz der Einrichtung eines Sonderdezernats, das die hohe Sensibilität für den Straftatbestand MH/A unterstreicht, nur sehr wenige Ermittlungsverfahren zu § 233 StGB eröffnet, die im weiteren Verlauf von der Staatsanwaltschaft aber wegen der Schwierigkeiten der Nachweisbarkeit und prozessökonomischen Erwägung zugunsten anderer Straftaten (überwiegend Beitragshinterziehung § 266a StGB) eingestellt werden (Cyrus et al. 2010). Diese Beobachtung bestätigt, dass die geringe Anwendung des Straftatbestands Menschenhandel nicht allein mit einer fehlenden Sensibilität von Strafverfolgungsbehörden er-

klärt werden kann, sondern auch mit der mangelnden Praktikabilität des Straftatbestands [siehe L1 WP 3].

03.2 Unterstützungslandschaft Hamburg

In der Freien und Hansestadt Hamburg sind bisher weder von Behörden noch von zivilgesellschaftlichen Akteurinnen/Akteuren systematische Aktivitäten zur strafrechtlichen Ermittlung und Sanktionierung sowie zum Schutz der Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung umgesetzt worden, die sichtbar sind und sich proaktiv an Betroffene richten. Die Hamburger Fachberatungsstelle KOOFRA²¹ beschäftigt sich seit 2005 mit dem Thema, sieht aber keine Möglichkeit, die Zielgruppe der Betroffenen von Arbeitsausbeutung ohne zusätzliche Ressourcen aktiv anzusprechen. Bereits 2005 hatte KOOFRA entschieden, im Bedarfsfall Betroffene von MH/A zu betreuen und Kontakt mit der für Wirtschaftskriminalität zuständigen Abteilung bei der Kriminalpolizei aufgenommen, um auf die Unterstützungsangebote hinzuweisen. Im Hamburger Arbeitskreis Frauenhandel wurde das Thema wiederholt behandelt und die Vereinbarung getroffen, dass die für den Bereich der sexuellen Ausbeutung bestehenden Opferschutzprogramme auch für den Bereich MH/A Anwendung finden sollen. Ende 2009 hat KOOFRA den zuständigen Behörden ein Konzept für die Betreuung von Opfern von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung vorgelegt. Zu diesem Schritt sah sich die Beratungsstelle veranlasst, weil in der Beratungstätigkeit in einigen Fällen Hinweise gesehen wurden, die einen Anfangstatverdacht auf Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung boten.

Ein eher isoliertes Ereignis bildet das im März 2010 vom Amtsgericht St. Georg mit einer Gefängnisstrafe von 1 Jahr und 6 Monaten auf Bewährung abgeurteilte Verfahren wegen § 233 StGB. Ansonsten weist die PKS der Hamburger Polizei für die Jahre 2005 bis 2009 keinen einzigen Ermittlungsfall wegen § 233 StGB aus. Eine Bitte um ein Forschungsinterview mit dem für Arbeitsmarktdelikte/Wirtschaftskriminalität zuständigen Dezernat des Hamburger Landeskriminalamtes wurde mit dem Hinweis abgelehnt, dass die Hamburger Polizei keine Ermittlungsverfahren eröffnet habe und daher auch keine Auskunft geben könne.

21] Weitere Informationen über die Beratungsstelle unter www.koofra.de.

Auch die Hamburger Gewerkschaften beziehen sich nicht systematisch auf den Straftatbestand MH/A. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der im Jahr 2008 von der Gewerkschaft ver.di gegründeten Anlaufstelle für undokumentierte Arbeit (MigrAr)²² ist der Straftatbestand MH/A bekannt. Das Menschenhandelskonzept wird für den betreuten Bereich der unangemeldeten Beschäftigung irregulärer Migrantinnen und Migranten als unangemessen bezeichnet. Bei den bisher beratenen Fällen habe es sich um Beschäftigte gehandelt, die freiwillig einreisen und die Beschäftigung aufnehmen und auch nicht gezwungen wurden, die Arbeit fortzusetzen. Ziel der Beratung sei vor allem die Durchsetzung von Lohnansprüchen.²³

Vor diesem Hintergrund soll an zwei konkreten Fallbeispielen die Vernetzung und Kooperation innerhalb der Hamburger Unterstützungslandschaft dargestellt werden. Aufschlussreich ist der wegen § 233 StGB abgeurteilte Fall. Im Februar 2009 war die Fachberatungsstelle vom Landeskriminalamt gebeten worden, die Beratung und Betreuung einer jungen Frau zu übernehmen. Bei ihr hatte sich der Verdacht auf Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB) nicht erhärtet und die Gefährdungssituation nötigte nicht zur Aufnahme ins Zeuginnen/Zeugenbetreuungsprogramm. Die Frau war mit dem Angebot nach Hamburg gelockt worden, hier als Friseurin zu arbeiten. Nach der Einreise wurde sie dazu gedrängt, die Reisekosten durch Prostitution abzarbeiten, was sie ablehnte. Sie wurde dann dazu gezwungen, ohne Lohn zu erhalten, in einem nicht angemeldeten Frisiersalon sowie im Haushalt zu arbeiten. Als sich die Frau gegen die Arbeits- und Lebensbedingungen wehrte, informierte die Täterin die Polizei, in der Erwartung, dass das Opfer wegen des fehlenden Aufenthaltsstatus festgenommen und abgeschoben würde.

Die Polizei handelte nicht, wie von der Täterin erhofft. Im Rahmen der bestehenden Kooperationsvereinbarung wurde die Betreuung von KOOFRA übernommen und festgestellt, dass die Betroffene gezwungen worden war, ohne Entgelt als Friseurin und im Privathaushalt zu

arbeiten. Im Einverständnis mit der Betroffenen wurde eine Rechtsanwältin konsultiert, um die Möglichkeit des Einklagens vorenthaltenen Lohns sowie Anhaltspunkte auf MH/A zu prüfen. Die hinzugezogene Rechtsanwältin bestätigte den Verdacht auf § 233 StGB. Die Staatsanwaltschaft sah hinreichenden Tatverdacht und leitete ein Ermittlungsverfahren ein. Die Betroffene wurde daraufhin in das Betreuungsprogramm aufgenommen. Im Verfahren wurde eine Verurteilung erreicht und der Betroffenen 2.500 € Schmerzensgeld zugesprochen. Aktuell wird geprüft, nach dem rechtskräftigen Urteil den vorenthaltenen Lohn arbeitsrechtlich einzuklagen. Allerdings ist zu vermuten, dass ein Titel aufgrund der finanziellen Lage der Täterin nicht vollstreckt werden wird.

In diesem Beispiel zeigt sich, dass erst durch das Zusammenspielen von Polizei, FBS, Rechtsanwältin und Staatsanwaltschaft der Verdacht auf MH/A konkretisiert wurde und schließlich zu einer Verurteilung führte. Für die Verurteilung entscheidend war die Konstanz und Glaubwürdigkeit der Zeugin, die auch von sich aus ein Interesse hatte, dass das erlittene Unrecht bestraft wird. Ohne die unterstützende Betreuung durch die FBS, die sondierenden Gespräche und den juristischen Sachverstand der ergänzend hinzugezogenen Rechtsanwältin und der Staatsanwaltschaft wäre die Betroffene in ihr Heimatland zurückgeführt worden, ohne dass es zu einer strafrechtlichen Ahndung gekommen wäre. Die in Hamburg zwischen FBS, Polizei und Behörden bestehende Kooperation im Feld der Betreuung der Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung machte es möglich, dass der Sachverhalt MH/A aufgedeckt und geahndet werden konnte.

Die bestehende Vernetzung kam auch in einem weiteren Fall zum Tragen, bei dem die FBS einen Anfangstatverdacht auf MH/A formulierte und entsprechende Unterstützung angeboten hatte. Dabei handelte es sich um eine Frau, die in einer deutschen Familie längere Zeit für einen extrem niedrigen Lohn unangemeldet als Kindermädchen gearbeitet hatte. Die Betroffene hatte erst im Laufe der Zeit erkannt, dass ihre Arbeitsleistung nicht angemessen entlohnt wurde. Daraufhin suchte sie den Kontakt mit einer Beratungsstelle für lateinamerikanische Frauen, um sich über weitere Schritte beraten zu lassen und die Familie zu verlassen. Von der ebenfalls

22] http://migration.verdi.de/copy_of_menschen_ohne_papiere

23] siehe auch <http://www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printressorts/digi-artikel/?ressort=na&dig=2008%2F10%2F21%2Fa0148&cHash=ca33c92f0d>

hinzugezogenen FBS wurde ein Anfangstatverdacht auf MH/A gesehen, unter anderem da der Pass eingezogen und ihre Arbeitgeber sie nach Ablauf ihres Visums darauf hingewiesen hatten, dass die Betroffene sich ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland aufhalte und bei Kontakt mit der Polizei abgeschoben würde.

Die ebenfalls hinzugezogene Anlaufstelle für undokumentierte Arbeiterinnen/Arbeiter sah dagegen keine Anhaltspunkte: Der Pass sei nicht weggenommen, sondern nur verwahrt und auf Anfrage sofort ausgehändigt worden. Und der Hinweis auf die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit sei auch zum Schutz der Betroffenen gewesen, die wegen des fehlenden Aufenthaltsstatus tatsächlich von Verhaftung und Abschiebung bedroht gewesen sei. Die Frau wollte in Deutschland bleiben und Geld für ihre Familie verdienen. Die von der FBS empfohlene Nutzung der Bedenkfrist wurde von der Betroffenen nicht in Anspruch genommen, da dies mit der Offenlegung der Identität verbunden gewesen wäre. Ohne die Mitwirkung der Betroffenen an der Aufklärung wurden die strafrechtlichen Ermittlungen gegen die Arbeitgeber eingestellt. Beim Arbeitsgericht wurde mit Unterstützung der gewerkschaftlichen Anlaufstelle eine Klage auf Nachzahlung des vorenthaltenen Lohns eingereicht.²⁴ Die Arbeitsrichterin informierte daraufhin die Ausländerbehörde – sodass nun doch die Daten der Frau und ihr fehlender Aufenthaltstitel bekannt wurden –, es kam aber zu keiner weiteren Aktion der Polizei. Das Arbeitsgerichtsverfahren kam durch ein Mediationsverfahren zum Abschluss, bei dem die Klägerin durch einen Vergleich einen Teil des auf 50 000 € bezifferten vorenthaltenen Lohns erhielt.

Aufgrund der bestehenden Vernetzung staatlicher und nicht staatlicher Akteure in Hamburg konnte demnach in einem Fall die Aburteilung als Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung erreicht werden. Auch im dargestellten zweiten Fall wird deutlich, dass die Möglichkeit der Anzeige nach § 233 StGB erwogen wurde. Die Vernetzung befördert den Bekanntheitsgrad, vermittelt Informationen und bietet praktische Anreize für die Erwägung des Straftatbestands. Allerdings werden auch die Vorbehalte deutlich, die wichtige Netzwerkpartner der Unterstützung von unten davon abhalten, einen Fall zur

Anzeige zu bringen und mit den Behörden zu kooperieren. Die Informationen zeigen, dass die Bereitschaft zur Anwendung des Menschenhandelskonzepts unterschiedlich verteilt ist.

03.3 Unterstützungslandschaft München

In der Stadt München gibt es bislang keine systematischen Ansätze für den Aufbau von Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung.²⁵ Die Arbeit der Behörden und der zwei in München bestehenden Fachberatungsstellen JADWIGA und SOLWODI²⁶ konzentriert sich weiterhin auf die Beratung und Betreuung von Frauen, die von sexueller Ausbeutung betroffen sind. Im Rahmen der bestehenden Kooperationsvereinbarungen können zwar auch Verdachtsfälle nach § 233 StGB an die Fachberatungsstellen vermittelt werden. Diese sehen sich allerdings aktuell aufgrund der engen finanziellen Rahmenbedingungen und ihrer Ausrichtung als Frauenberatungsstellen hauptsächlich für weibliche beziehungsweise minderjährige Betroffene zuständig. Von der FBS JADWIGA wurden Initiativen für eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit Polizei und FKS ergriffen. Nachdem eine JADWIGA-Mitarbeiterin über Zeitungsberichte auf einen Fall aufmerksam geworden war, wurde Kontakt mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit aufgenommen und auf die bestehenden Beratungsangebote hingewiesen. Seitdem hat die FKS Informationsflyer, die bei Kontrollen an aufgegriffene Frauen verteilt werden können und auf denen die Beratungsstelle in verschiedenen Sprachen ihre Hilfe anbietet. Auch die Polizeikommissariate haben diese Information und können den Frauen anbieten, den Kontakt zur FBS herzustellen. In welchem Umfang und zu welchen Anlässen diese Informationen tatsächlich ausgehändigt werden, war nicht bekannt. Auf den Flyern werden Fragen gestellt wie: Hat man Ihnen falsche Versprechungen gemacht? Wurden Sie gezwungen, ohne Lohn zu arbeiten? Die Statistik der Fachberatungsstelle JADWIGA weist aus, dass zwischen 2006 und 2009 insgesamt 52 Frauen, bei denen Anhaltspunkte vorlagen, dass sie Betroffene von MH/A sein könnten,

25] Katrin de Boer hat die Feldarbeit in München durchgeführt und eine Vorlage erstellt, auf der dieses Porträt aufbaut.

26] Weitere Informationen über die Beratungsstellen unter: <http://www.jadwiga-online.de> und <http://www.solwodi.de/416.0.html>

24] <http://www.zeit.de/2009/47/C-Beratungsstelle-Illegale>

beraten wurden. Die FBS SOLWODI betreute im gleichen Zeitraum nach eigenen Angaben 2 Frauen im Zusammenhang mit Arbeitsausbeutung.

Auf Seiten der FBS wird die ungenaue rechtliche Definition beklagt, die dazu führe, dass sogar bei Fällen, die nach Ansicht der Beraterinnen/Berater die Tatbestandsmerkmale des MH/A erfüllen würden, auf andere Straftatbestände ausgewichen oder gar nicht ermittelt würde. Die Fälle würden eher als Schwarzarbeit eingestuft. Hinzu komme, dass die betroffenen Frauen die Beschäftigung freiwillig eingegangen seien. Die Abgrenzung von Arbeitsausbeutung zu Schwarzarbeit wird als schwierig bezeichnet.

JADWIGA betont, dass der strafrechtliche Weg und eine intensive Betreuung der Betroffenen durch die FBS wichtig seien. Das Phänomen der Arbeitsausbeutung müsse jedoch sehr viel breiter angegangen werden. Insbesondere das Informationsangebot müsse verbessert und ausgebaut werden, etwa in Form einer „*öffentlichen Anlaufstelle*“, bei der Betroffene sich über ihre Rechte informieren oder die vertraglichen Bedingungen überprüfen lassen könnten. Der ideale Ort dafür sei der Busbahnhof: Hier kämen die Menschen an, hier könnten sie sich direkt informieren. So ließe sich durch Bearbeitung der Hinweise und Fragen der Beschäftigten zeitnah feststellen, ob jemand tatsächlich, wie vom Arbeitgeber behauptet, krankenversichert oder der Lohn als angemessen zu bezeichnen sei.

Anderen Anlauf- und Beratungsstellen ist der Straftatbestand Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung zwar bekannt, erscheint auf die betreuten Fälle aber nicht anwendbar. Dies gilt insbesondere für Stellen, die hauptsächlich Menschen ohne geregelten Aufenthaltstitel beraten, die keine Anzeigen erstatten, da aufgrund der Übermittlungspflicht ein hohes Risiko der Abschiebung bestehe.

Seit dem 10. März 2010 bietet der Landesverband der Gewerkschaft ver.di nach dem Vorbild der in Berlin und Hamburg aufgebauten Anlaufstellen „undokumentierte Arbeit“ eine Beratung in München an, die sich an Arbeitnehmende ohne geregelten Aufenthaltstitel richtet. Von einem strafrechtlichen Ansatz der Verfolgung von MH/A versprechen sich die Beraterinnen/Berater jedoch keine nennenswerten Vorteile. Zur Durchsetzung der Lohnansprüche dieser Betroffenenengruppe wird auf Empowerment der Betroffenen und arbeitsrechtliches Vorgehen gesetzt.

Eine Bürgerinitiative, die sich zunächst mit Einzelfällen und zunehmend systematisch mit den prekären und ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen von EU-Bürgern und entsandten türkischen Arbeitnehmern beschäftigt, bemüht sich aktiv und erfolgreich um eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit für diese Thematik. Dabei distanzieren sich die hier Engagierten jedoch von dem Konzept Menschenhandel und der damit verbundenen strafrechtlichen Herangehensweise.²⁷ Von vielen ehrenamtlich Engagierten wird die grundsätzliche Kritik vertreten, dass mit dem Bezug auf das Menschenhandelskonzept restriktive Kontrollmaßnahmen legitimiert werden sollen. Der Menschenhandel sei kein angemessener Ausgangspunkt für eine sinnvolle präventive Arbeit in diesem Bereich, da vom ‚worst-case-scenario‘ eines hilflosen Opfers ausgegangen und der Blick auf die Dynamik ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse verzerrt oder verstellt würde.

Festzuhalten ist, dass in München auf allen Ebenen – das heißt von Behörden bis hin zu Bürgerinitiativen – ein Problembewusstsein für die Fallkonstellation der extremen Arbeitsausbeutung von Migrantinnen/Migranten besteht. Welcher Art die angestrebten Unterstützungsstrukturen sind, wird maßgeblich davon bestimmt, ob und inwieweit eine Anwendbarkeit des § 233 StGB bei Fällen extremer Arbeitsausbeutung grundsätzlich in Erwägung gezogen beziehungsweise systematisch überprüft wird. Entsprechend haben sich Kooperationsnetzwerke gebildet, die Beratungs- und Betreuungscluster darstellen: Auf der einen Seite kooperieren FBS und Strafverfolgungsbehörden bereits eng. JADWIGA betont, dass eine stärkere Zusammenarbeit mit der Polizei und dem Zoll in Fällen extremer Arbeitsausbeutung wünschenswert wäre. Dafür fehlten jedoch die Kapazitäten. An Gesprächen mit den Gewerkschaften sei man ebenfalls sehr interessiert. Zudem wird die Einrichtung eines Runden Tisches zum Thema extreme Arbeitsausbeutung vorgeschlagen. So hätten die „verschiedenen Professionen“ die Gelegenheit, sich über Möglichkeiten der Intervention und Zusammenarbeit auszutauschen.

Auf der anderen Seite haben Bürgerinitiativen und Gewerkschaften trotz anfänglicher

27] <http://werkvertrag.antira.info/diskussionen/zwangsarbeit-moderne-sklaverei-und-menschenhandel/>

Probleme unter Einbeziehung von Betroffenen zueinandergefunden und bereits erste gemeinsame Aktionen durchgeführt: Gemeinsam mit bulgarischen Münchnern führten sie Aktionen anlässlich der 1.- Mai-Demonstration durch.²⁸ Im Rahmen verschiedener Veranstaltungen suchen sie immer wieder das Gespräch mit Politikerinnen und Politikern und Vertreterinnen/Vertretern von Wohlfahrtsverbänden, um für einen unterstützenden, rechtsbasierten Ansatz zu werben.

Die Situation in München zeigt, dass verschiedene Akteurinnen/Akteure, mit sehr unterschiedlichen Interessen und politischen Ansichten, in einem entscheidenden Aspekt zu einer gemeinsamen Situationsbeschreibung kommen: Extreme Arbeitsausbeutung kann am effektivsten verhindert werden, wenn den Beschäftigten Informationen und Beratung so früh wie möglich zugänglich gemacht werden.

Es wurde aber auch deutlich, dass es unterschiedliche Herangehensweisen und Schwerpunkte der Beteiligten bis hin zu gegenseitigen Vorbehalten gibt und die Vernetzung verbesserungswürdig ist. Für München lassen sich trotz gegenseitiger Vorbehalte und (politischer) Differenzen zwischen den Akteurinnen und Akteuren einige bemerkenswerte Übereinstimmungen feststellen. Auffällig ist, dass der Straftatbestand des § 233 StGB von allen Befragten als unpraktikabel bezeichnet wird, wenngleich aus unterschiedlichen Gründen.

04 Schlussfolgerungen für Unterstützungsangebote

Es wurde deutlich, dass in allen Beispielregionen ein erhebliches Unterstützungspotenzial vorhanden ist, das durch die Aktivitäten einer Vielzahl unterschiedlicher Akteurinnen/Akteure als Maßnahmen zur Identifizierung „von oben“ oder zur Selbstidentifizierung „von unten“ gewährleistet wird. Sinnvoll – und auch in L2 WP 1.2 empfohlen – ist die systematische Einbindung der Unterstützungsaktivitäten „von oben“ und „von unten“. Dabei sind die Akteurinnen/Akteure, die Maßnahmen unterhalb der strafrechtlichen Verfolgung präferieren, unter

Berücksichtigung der in Kapitel 1 dargestellten Grundlagen der Unterstützungsarbeit in lokale Netzwerke einzubinden und angemessen zu unterstützen. In Anbetracht der bestehenden Skepsis aufseiten der alltagsnah operierenden Unterstützungsakteurinnen/-akteure ist zu empfehlen, dass die örtlichen Akteurinnen und Akteure Modi der Kooperation entwickeln, die den Ansprüchen und dem Selbstverständnis der Beteiligten entsprechen.

Grundsätzlich, auch dies verdeutlicht die Betrachtung der Unterstützungslandschaften, sind Information und Unterstützung sowohl in aufsuchender als auch anbietender Form notwendig. Die aufsuchende Form des Unterstützungsangebotes wird geleistet, wenn Informationen durch Kontrollbehörden, bei gewerkschaftlichen Arbeitsplatzbegehungen oder auch von Initiativen durch gezielte Ansprache in sogenannten Kristallisationspunkten, also Arbeitsplätzen, Unterkünften, Treffpunkten (Kirchen, Vereine, Gaststätten) oder an öffentlichen Punkten (Bahnhof, Busbahnhof) an Beschäftigte ausgehändigt werden (für einen anderen Bereich, aber grundlegend siehe Braun u. a. 2005: 8).

Nach den Erfahrungen von Akteurinnen und Akteuren, die Unterstützung in aufsuchender Form anbieten, sind die Adressaten für diese Form der Ansprache aber selten unmittelbar offen. Bei Betroffenen, die in einvernehmlich vereinbarten, verschleierte oder nachträglich aufgenötigten Ausbeutungsverhältnissen beschäftigt sind, wird eine im Rahmen aufsuchender Initiative ungefragt angebotene Unterstützung nicht unbedingt sofort angenommen. Beim nachträglich aufgenötigten Ausbeutungsverhältnis haben sich die Betroffenen oft mit den Bedingungen arrangiert, weil sie trotzdem ihre Situation noch zu verbessern hoffen, indem sie zum Beispiel durch längere Arbeitszeiten einen geringeren Stundenlohn ausgleichen. Beim verschleierte Ausbeutungsverhältnis ist ihnen noch nicht bewusst, dass sie betrogen werden und ihre Ziele nicht erreichen werden. Informationen über bestehende Ansprüche werden von den Beschäftigten in solchen Situationen noch nicht als relevant erachtet, da die ungünstigeren Arbeits- und Lohnbedingungen als Verbesserung im Vergleich zur vorherigen Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung in einem anderen Land betrachtet werden (Anderson & O'Connell Davidson 2003).

28] <http://werkvertrag.antira.info/2010/04/29/bulgarische-munchnerfordern-respekt-mehr-rechte-und-das-nicht-nur-auf-dem-papier/>

Selbst Betroffene, die in offen erzwungenen Ausbeutungsverhältnissen angesprochen werden – etwa im Rahmen von Kontrollen oder bei zufälligen Begegnungen – sind für Unterstützungsangebote teilweise nicht ansprechbar, weil sie noch Hoffnung auf Besserung der Situation haben oder das Misstrauen gegenüber den Hilfsangeboten, die mit der Offenbarung einer selbst begangenen Rechtsverletzung verbunden ist, überwiegt. Die Bereitschaft zur Annahme von Unterstützung scheint, so wie die Aussagebereitschaft, nur in ‚sensiblen Momenten‘ beziehungsweise einem engen Zeitfenster (Helfferich et al. 2010: 15) gegeben zu sein, wenn etwa nach dem ‚Abarbeiten‘ von Schulden keine Veränderung erreicht wird und die Hoffnung auf Verbesserung verloren geht.

Die im Rahmen der aufsuchenden Aktivitäten vermittelten Informationen verschaffen dann die Möglichkeit, dass Betroffene von Arbeitsausbeutung zu dem Zeitpunkt, zu dem sie für Unterstützungsangebote offen sind, eine Orientierung und Anlaufstelle haben. Die Hinweise der FBS in München deuten darauf hin, dass der Anstieg der Ratsuchenden im Zusammenhang mit der Verteilung von Informationsflyern steht, durch die auf das Angebot der anbietenden Unterstützung hingewiesen wird.

Bei der anbietenden Unterstützung wird Betroffenen die Möglichkeit gegeben, von sich aus Kontakt aufzunehmen und Unterstützung nachzufragen. Voraussetzung dafür ist, dass sie erkannt haben, dass sie Unterstützung benötigen, dass sie aus irgendeiner Quelle von der Unterstützung anbietenden Stelle erfahren haben und dass sie Vertrauen haben, dass ihnen geholfen werden kann. Oft wird auch der Kontakt über Dritte vermittelt. Betroffene rufen in ihren Herkunftsländern ihre Familie an und lassen Hilfsangebote im Zielland recherchieren, die dann aufgesucht werden.

Die Wirksamkeit der anbietenden Unterstützung wird durch eine möglichst niedrighschwellige Ausrichtung erhöht, die Unterstützung suchenden Personen eine möglichst alltagsnahe Erreichbarkeit bietet und durch Zusicherung von Anonymität Vertrauen schafft (zum Beispiel Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. 2005).

05 Literatur

Anderson, B./O'Connell Davidson, J. (2003):

Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study. IOM Migration Research Series No. 15, Geneva: IOM.

Bahl, E./Ginal, M./Hess, S. (2010): Unheimliche

Arbeitsbündnisse. Zum Funktionieren des Anti-Trafficking-Diskurses auf lokaler und europäischer Ebene. In Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, ed. Hess, S./Kasperek, B., pp. 161-78. Berlin und Hamburg: Assoziation-A.

Braun, T./Frank, U./Kunz, M./Göpfert-Divivier

(2005): 2. Zwischenbericht des Modellprojekts aufsuchende Soziale Arbeit. Saarbrücken: iSPO-Institut Saarbrücken.

Cyrus, N. (2004): Der Beitrag der Sozialen

Arbeit zur Eindämmung der Ausbeutung illegal (und legal) beschäftigter Arbeitsmigranten. In Migration. Menschen in der Illegalität – Sozialarbeit in Grenzsituationen, ed. Sikora, J./Uihlein, H./Nietsche, H., pp. 70-99. Bad Honnef: Katholisches Soziales Institut.

Cyrus, N. (2004b): Representing Undocumented

Migrant Workers in Industrial Tribunals: Stimulating NGO Experiences from Germany. In Undocumented Migrant Workers in Europe, ed. LeVoy, M./Verbruggen, N./Wets, J., pp. 107-11. Brussels: PICUM.

Cyrus, N. (2007): Soziale Unterstützung für

Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter. Eine Aufgabe der Sozialen Arbeit in Deutschland. In Soziale Arbeit und Transnationalität. Herausforderungen eines spannungsreichen Bezugs., ed. Homfeldt, H.G./Schröer, W./Schweppe, C., pp. 81-96. Weinheim und München: Juventa 2008.

Cyrus, N./Vogel, D./de Boer, K. (2010): Men-

schenshandel 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: BBGM.

- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2005):* Niedrigschwelliger Zugang zu familienunterstützenden Angeboten in Kommunen. DV14/AF II, unv. Ms.Berlin: Deutscher Verein. Georgi F. 2010. International Organization for Migration. Eine kritische Analyse. In Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, ed. Hess, S./Kasperek, B., pp. 145-57. Berlin und Hamburg: Assoziation-A.
- Galuske, M. (2003):* Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung (5. Auflage). Weinheim: Juventa.
- Helfferich, C./Kavemann, B./Rabe, H. (2010):* Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung. Köln: Luchterhand.
- Herz, A./Minthe, E. (2005):* Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung. München: Luchterhand.
- Kühne, P./Rüßler, H. (2000):* Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland. Frankfurt am Main: Campus.
- Kößler, M./Mohr, T./Fodor, R./Peters, E. (2010):* Aufenthaltsrechtliche Illegalität. Beratungshandbuch 2010. Berlin und Freiburg: DRK/DCV.
- OSCE – ODIHR (2004):* National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook. Vienna: OSCE.
- Pecoud, A./Geiger, M. (2010):* The Politics of International Migration Management, Houndmills: Palgrave.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (2005):* Menschenhandel. Materialien zusammengestellt anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Berliner Fachkommission Frauenhandel. Berlin: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen.
- Surtees, R. (2007):* Listening to victims. Experience of identification, return and assistance in South-Eastern Europe. Vienna: ICMPD.
- US State Department (2010):* Trafficking in Persons Report. June 2010, Washington: US State Department.

L2 WP1

Entwicklung tragfähiger Strukturen

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.1 › Unterstützung für Opfer von Menschenhandel –
Einführung in ausgewählte Aspekte des Forschungsstandes

Bärbel Heide Uhl

- L2 WP 1.2 › Tragfähige Unterstützungsstrukturen für gehandelte Menschen
am Beispiel europäischer und internationaler Konzepte

Ulrike Gatzke, Nicole Garbrecht

- L2 WP 1.3 › Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich
Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der
Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.4 › Bestandsaufnahme und Beispiele guter Praxis
der Unterstützungsstrukturen in Deutschland

L2 WP 1.5

Norbert Cyrus

- › **Bestimmung der Bewertungskriterien und Diskussion
möglicher Unterstützungskonzepte**

Norbert Cyrus, Ulrike Gatzke

- L2 WP 1.6 › Modellvorschlag: Dezentrale Vernetzung als tragfähige Unterstützungsstruktur
für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Inhalt

403 ›	1	Einleitung
403 ›	2	Kriterien für die Bewertung von Unterstützungskonzepten
404 ›	2.1	Dezentralität (K1)
404 ›	2.2	Potenzialnutzung (K2)
405 ›	2.3	Niedrigschwelligkeit (K3)
405 ›	2.4	Funktionenvollständigkeit (K4)
409 ›	3	Diskussion und Bewertung fünf ausgewählter Modelle
410 ›	3.1	Modell 1: Unterstützung durch bestehende FBS
411 ›	3.2	Modell 2: Aufbau paralleler Unterstützungsstrukturen
411 ›	3.3	Modell 3: Dezentrale Vernetzung im Bereich MH/A
412 ›	3.4	Modell 4: Dezentrale Vernetzung im Bereich MH
412 ›	3.5	Modell 5: Zentrale staatliche Lenkung
413 ›	4	Schlussfolgerungen
413 ›	5	Literatur

L2 WP 1.5 | Norbert Cyrus

Bestimmung der Bewertungskriterien und Diskussion möglicher Unterstützungskonzepte

01 Einleitung

In diesem Beitrag sollen auf der Grundlage der Untersuchungen, die im Rahmen von LOS 1 und LOS 2 durchgeführt wurden sowie der darauf aufbauenden Auswertungen in diesem Band (WP 1.1 bis 1.4), wesentliche Voraussetzungen und Standards für ein tragfähiges Unterstützungskonzept für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung bestimmt werden. Im folgenden Kapitel 2 werden die Kriterien vorgestellt, die als Grundlage und Orientierung für die Konzeptentwicklung verwendet wurden. Im anschließenden Kapitel 3 werden fünf mögliche Modelle für Unterstützungsstrukturen vorgestellt und anhand der in Kapitel 2 eingeführten Kriterien bewertet.

02 Kriterien für die Bewertung von Unterstützungskonzepten

Zu den Standards der Konzeptentwicklung gehört die Festlegung von Zielen und Kriterien der Bewertung in einer transparenten und kontrollierbaren Form, die von allen Beteiligten nachvollzogen und akzeptiert werden kann (Eichner 1996: 67).

In diesem Projekt bildet die Entwicklung eines Konzepts tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel das vom Auftraggeber vorgegebene Ziel. Unsere Forschungsgruppe hatte in dem eingereichten Angebot zur Realisierung der Aufgabenstellung die Bewertung von vier Modellen vorgeschlagen. Im Untersuchungszeitraum wurde ein fünftes Modell formuliert, sodass die folgenden Varianten bewertet werden sollten:

1. Die Zuweisung der Aufgaben der Bekämpfung und Prävention von MH/A im Rahmen der bestehenden Strukturen ohne institutionelle Veränderung und ohne zusätzlichen finanziellen Einsatz.
2. Der Aufbau einer eigenständigen Unterstützungs- und Vernetzungsstruktur zur Bekämpfung und Prävention von MH/A mit einem Netz von FBS analog zur bestehenden Struktur im Bereich Bekämpfung und Prävention sexueller Ausbeutung.
3. Die institutionelle Vernetzung vorhandener Ansätze zum Aufbau eigenständiger,

schlanker Strukturen zur Bekämpfung und Prävention von MH/A mit einer zentralen Koordinierungs- und Clearingstelle, die Materialien entwickelt, innovative Ansätze weiterentwickelt und die Unterstützungs- und Vernetzungsstrukturen bei der Umsetzung berät und unterstützt.

4. Ein Konzept für eine neue Struktur der zusammengefassten Bekämpfung und Prävention von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und der sexuellen Ausbeutung, in der die bestehenden FBS als eigenständig bleibende Strukturen gegen Frauenhandel eingebunden bleiben.
5. Die zentrale Zuweisung der Verantwortlichkeit für die Umsetzung von Unterstützungsangeboten an eine staatliche Behörde, die gegenüber den Anbietern von Unterstützungsleistungen weisungsbefugt ist und somit die Unterstützungs- und Vernetzungsstrukturen lenkt.

Die Kriterien zur Bewertung dieser Modelle waren nicht vorgegeben, sondern wurden im Verlauf des Projektes in Orientierung an die Zielvorgabe erarbeitet. Dazu wurden die im Gesamtprojekt erarbeiteten Teilstudien (LOS 1 und LOS 2) sowie der Forschungsstand [siehe L2 WP 1.1 bis 1.4] ausgewertet. In zwei Workshops wurde im Forschungsverbund intensiv über die Ausrichtung und die detailliertere Bestimmung der Ziele des Vorhabens diskutiert. Zusätzlich wurden die Ergebnisse und Überlegungen in zwei Workshops mit externen Fachleuten von Behörden, Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und Strafverfolgungsbehörden sowie mit Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel erörtert. In einer kleinen Arbeitsgruppe der an LOS 2 WP 1 Beteiligten wurden diese Anregungen aufgegriffen und zur Konkretisierung der Modelle, die einer Überprüfung unterzogen werden sollten sowie zur Entwicklung von Kriterien der Bewertung berücksichtigt. Im Ergebnis wurden in der Arbeitsgruppe die vier Kriterien der Dezentralität, Potenzialnutzung, Niedrigschwelligkeit und Funktionenvollständigkeit bestimmt. Im folgenden Abschnitt stellen wir die Kriterien im Einzelnen vor und begründen die Auswahl.

02.1 Dezentralität (K1)

Die Festlegung auf das Kriterium der Dezentralität betrifft zwei Begründungszusammenhänge. Mit dem Kriterium der Dezentralität soll sichergestellt werden, dass bei der Bewertung der Unterstützungskonzepte der föderale Aufbau der Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland, die die Unterstützungsangebote finanzieren, fachlich beaufsichtigen und unterstützen werden, hinreichend berücksichtigt wird. Die auf Bundes- und Landesebene konzipierten Unterstützungskonzepte sollen daher als Rahmenplan fungieren, um eine passgenaue dezentrale Umsetzung auf der lokalen Ebene anzustoßen und zu ermöglichen.

Das Kriterium der Dezentralität soll weiterhin sicherstellen, dass Unterstützungsangebote flexibel an lokalspezifische Konstellationen angepasst werden können. In den Teilstudien wurde auf die Heterogenität hingewiesen, die nicht nur bei den Erscheinungsformen des Grundtatbestands Arbeitsausbeutung besteht, sondern auch bei der örtlichen Infrastruktur für operative Unterstützungsaktivitäten. Je nach Region lassen sich Konzentrationen verschiedener Wirtschaftsbereiche und auch zugewanderter nationaler Gruppen feststellen, die als anfällig für ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse gelten können.

02.2 Potenzialnutzung (K2)

Die Festlegung auf das Kriterium der Potenzialnutzung folgt zum einen den Empfehlungen, die im Handbuch der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für den Aufbau von Unterstützungsstrukturen nach dem Modell der nationalen Verweismechanismen gemacht werden (OSCE – ODIHR 2004: 7). Zum anderen bieten die Befunde aus den Teilstudien [siehe L1 WP 1, WP 2.1 und WP 2.2] zahlreiche Belege, dass Behörden, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen und zivilgesellschaftliche Initiativen auf lokaler Ebene bereits im Ansatz oder auch umfassend speziell für MH/A entworfene oder aber dafür passende/nutzbare Unterstützungsaktivitäten durchführen, die zielgruppen- oder bereichsspezifisch konzipiert sind [siehe auch L2 WP 1.4]. Diese bestehenden Unterstützungsangebote sind zum großen Teil nicht „von oben“ initiiert oder theoretisch aufgesetzt, sondern oft adhoc in Reaktion auf Anfragen Unterstüt-

zung suchender Personen entstanden. Mit einer systematischen Einbindung der vorhandenen Potenziale kann ein unnötiger Neuaufbau von Angeboten, die in Konkurrenz zu den bereits bestehenden Angeboten treten, vermieden werden. Durch die Nutzung des vorhandenen Potenzials wird sichergestellt, dass für den Aufbau von Unterstützungsstrukturen so wenig wie möglich zusätzliche Kosten entstehen und die eingesetzten Mittel eine höhere Effektivität erzielen und Synergieeffekte bewirken.

02.3 **Niedrigschwelligkeit (K3)**

Mit der Festlegung auf das Kriterium der Niedrigschwelligkeit soll sichergestellt werden, dass bei der Bewertung der praktische Nutzen für die Zielgruppe der von Arbeitsausbeutung betroffenen Beschäftigten berücksichtigt wird. Schließlich soll das Angebot möglichst viele potenzielle Nutzerinnen und Nutzer erreichen und von diesen in Anspruch genommen werden. Den Aspekt der praktischen Nutzung operationalisieren wir mit dem Kriterium der Niedrigschwelligkeit, das in der Sozialen Arbeit ein wesentliches konzeptionelles Element der Angebote für benachteiligte oder schwer erreichbare Zielgruppen bildet.

Einheitliche Kriterien zur Bestimmung der Niedrigschwelligkeit bestehen nicht. Die wichtigsten Aspekte der Niedrigschwelligkeit bilden Alltagsbezogenheit, Wahrung der Anonymität und ein möglichst barrierefreier und an den Bedürfnissen von Nutzerinnen und Nutzern ausgerichteter Zugang zu Unterstützungsleistungen. Barrierefrei meint in diesem Fall unter anderem nutzergemäße Öffnungszeiten, gute räumliche Erreichbarkeit, unbürokratische Kommunikation und die Gestaltung des Angebotes in einer Form, die durch die Zusicherung der Anonymität im Erstgespräch und der Vertraulichkeit im Beratungsprozess Vorbehalte und Ängste abbaut (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. 2005).

02.4 **Funktionenvollständigkeit (K4)**

Die Festlegung auf das Kriterium der Funktionenvollständigkeit soll sicherstellen, dass die in den Teilstudien dargestellte Komplexität des Unterstützungsprozesses in der Bewertung und Entwicklung von Konzepten angemessen berücksichtigt wird. Die empirische Bestandsaufnahme der zurzeit praktizierten Unterstützungsmaß-

nahmen [siehe L2 WP 1] und die Bedarfsanalyse [siehe L1 WP 1] haben darauf verwiesen, dass die Unterstützung für Opfer von Menschenhandel die Ausführung vieler Funktionen beinhalten muss (ebenso auch (OSCE – ODIHR 2004). Die Tragfähigkeit der Unterstützungsstrukturen hängt maßgeblich von der Vollständigkeit der erbrachten Funktionen innerhalb lokal bestehender Unterstützungsstrukturen ab. Im Zusammenhang mit dieser Studie wollen wir die folgenden sieben Funktionen heranziehen:

1. Sensibilisierung und Information über Rechte, Handlungsmöglichkeiten und Schutz;
2. die alltagsnahe Vertrauensstärkung;
3. die Fachberatung für Betroffene mit erhöhtem Betreuungsbedarf;
4. die begleitende Beratung;
5. die ergänzende Beratung in speziellen Rechtsfeldern und zur medizinischen und therapeutischen Behandlung;
6. Reintegrationsberatung;
7. Koordination der Unterstützungsaktivitäten.

Die Bestimmung dieser Funktionen orientiert sich an der Aufgabe der Entwicklung eines Konzepts für Unterstützungsstrukturen und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es wäre im Prinzip möglich, die Funktionen noch genauer und detaillierter zu bestimmen und damit weit mehr Funktionen zu erhalten. Eine solche Differenzierung und größere Genauigkeit würde für unseren Zweck aber keinen Erkenntnisgewinn bringen, sondern nur zu unnötiger Komplexität führen. Daher beschränken wir uns bei dem Kriterium der Funktionenvollständigkeit auf die von uns als Kernelemente identifizierten Funktionen der Unterstützung, die im Folgenden näher bestimmt werden.

Funktion 1 – Sensibilisierung und Information

Die Kenntnisse über die Rechte und Ansprüche in Arbeitsverhältnissen und die Möglichkeiten zu ihrer Durchsetzung sind bei den von Arbeitsausbeutung betroffenen Personen, die potenziell Opfer von MH/A sein oder werden können, gering. Selbst wenn Informationen vorhanden sind, werden diese häufig als nicht relevant für die eigene Situation oder als nicht anwendbar betrachtet. Oft scheint die Vorstellung zu bestehen, dass rechtliche Schutzbestimmungen und Mindeststandards auf die eigene Situation

keine Gültigkeit haben (weil zum Beispiel die Beschäftigung unangemeldet oder falsch deklariert erfolgt) oder die Durchsetzung aufgrund persönlicher Umstände nicht möglich erscheint (weil als Konsequenz Arbeitslosigkeit, Rückfall in einen unsicheren Aufenthaltsstatus oder die Bestrafung als Schwarzarbeiterin/Schwarzarbeiter oder irreguläre/r Migrant/in drohen). Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter von Beratungsstellen, denen Ausbeutungsverhältnisse bekannt werden, halten oft Informationen über Rechte und Ansprüche für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, soweit sie ihnen bekannt sind, für die bekannt gewordenen Fälle für nicht relevant. Auch bei den Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern der bestehenden Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel, die mit dem Straftatbestand § 233 StGB und den Möglichkeiten der Unterstützung vertraut sind und sich auch zuständig fühlen, bestehen Unsicherheiten bei der Einschätzung darüber, wann ausreichend Anhaltspunkte für den Verdacht auf MH/A bestehen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Information über die Rechte und Ansprüche von Beschäftigten und die Strafbarkeit von MH/A auf die Vorkenntnisse und Erwartungen der jeweiligen Adressaten zugeschnitten und in verschiedenen, zielgruppenspezifischen Formen möglichst breit gestreut werden sollten. Die Information sollte nicht nur an direkt Betroffene gerichtet sein. Sensibilisiert werden sollen auch Personen, die mit Situationen der Arbeitsausbeutung in Kontakt kommen.

Die Informationen für diese Adressaten sollten für die geltenden Standards sensibilisieren und anregen, im Verdachtsfall von Arbeitsausbeutung auf Rechte und Durchsetzungsmöglichkeiten hinzuweisen. Dabei sind eingängige und positive Botschaften zu bevorzugen. Für diesen Adressatenkreis sind insbesondere Beispiele erfolgreicher Durchsetzung von Ansprüchen überzeugend.

Zur direkten Ansprache Betroffener von Arbeitsausbeutung, die unter Umständen auch Opfer von MH/A sein können, sollte als Meta-information in den Vordergrund gestellt werden, dass Rechte bestehen und Unterstützung bei der Durchsetzung angeboten wird. Die Verwendung abstrakter oder negativer Begriffe soll vermieden werden. Die Information für Betroffene sollte in alltagsnaher Sprache darauf hinweisen,

dass im Falle von zu wenig oder gar nicht bezahltem Lohn, unbezahlten Überstunden oder anderen Benachteiligungen Beratung und Unterstützung angeboten werden [siehe L2 WP 2, L2 WP 1.1]. Diese Information sollte in vielen Sprachen erstellt und verbreitet werden und einen Hinweis auf eine möglichst alltagsnahe und niedrigschwellige Stelle für weitere Auskünfte beinhalten. Wenn Informationen sich als praktisch, hilfreich und relevant erweisen, dann wirken sie nicht nur handlungsmotivierend, sondern werden auch von den Adressaten aktiv weitergegeben.

Für die Sensibilisierung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren ist an Personenkreise zu denken, die als Übermittelnde von Informationen und Vermittelnde von Hilfsangeboten in Frage kommen, weil sie zu Risikogruppen eine Alltagsnähe aufweisen, mit anfälligen Branchen zu tun haben, darin arbeiten oder einer bestimmten Sprach- oder Nationalitätengruppe angehören, die im Zusammenhang mit Arbeitsausbeutung als Risikogruppe gilt. Auch für bestimmte Professionen, die mit Betroffenen von Arbeitsausbeutung in Kontakt kommen, sollten Informationen in modularisierter Form vermittelt werden, damit Sozialberaterinnen/-berater, Gewerkschaftsaktivistinnen/-aktivisten, Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälte oder Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter von Kontrollbehörden nicht nur Anhaltspunkte für die Identifikation von Opfer von MH/A erhalten, sondern auch über berufsspezifisch aufbereitetes Wissen über die rechtlichen Grundlagen und Verfahren bei der Vertretung, Beratung oder Betreuung von Fällen der Arbeitsausbeutung verfügen, das an Betroffene weitervermittelt werden kann.

Funktion 2 – Vertrauensstärkung

Mit der Funktion der Vertrauensstärkung bezeichnen wir im Rahmen des Modellvorschlages die Bestätigung der Metainformation durch Personen oder Institutionen, denen Betroffene von Arbeitsausbeutung Vertrauen entgegenbringen und die für sie alltagsnah erreichbar sind. Die Vertrauensstärkung ist keine Beratung, sondern soll Betroffene mit Unterstützungsbedarf dazu ermutigen, eine begleitende Beratung oder Fachberatung aufzusuchen. Durch die Vertrauensstärkung wird die Gewissheit vermittelt, dass niedrigschwellige Beratungsangebote vertraulich arbeiten, keine Daten ohne Einverständnis

weitergeben und dass im Falle der Verletzung von Rechten und Ansprüchen tatsächlich Aussicht auf Erfolg (zum Beispiel beim Durchsetzen von Lohnforderungen) besteht. Am überzeugendsten sind dabei Beispiele erfolgreich abgeschlossener Fälle.

Mit der Einführung der Funktion der Vertrauensstärkung wird auch die Niedrigschwelligkeit des Modells akzentuiert. Die informell erbrachte Vertrauensstärkung, die Betroffenen oft den entscheidenden Anstoß zur ersten Kontaktaufnahme mit professionellen Unterstützungsangeboten gibt, wird systematisch einbezogen und als Funktion gestärkt. Die Vertrauensstärkung sollte tatsächlich sehr breit verstanden werden und auch ehrenamtliche und private Initiativen durch Einzelpersonen nicht ausschließen. Vielmehr sollte im Rahmen lokaler Netzwerke auf breiter Basis versucht werden, insbesondere für lokal identifizierte Risikolagen (Berufsgruppen, Sprachgruppen, Statusgruppen) örtlich engagierte und bekannte Persönlichkeiten mit den Möglichkeiten der Unterstützung im Falle von Arbeitsausbeutung vertraut zu machen. Denkbar wäre zum Beispiel, auch durch Veranstaltungen von Weiterbildungsträgern entsprechende Kenntnisse breit zu vermitteln oder im Rahmen lokaler Netzwerke öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen durchzuführen, die die Grundbotschaften vermitteln.

Zur Unterstützung sollten für die Vertrauensstärkung praxisorientierte, einfach zugängliche Informationen in Form knapper Handreichungen zu den wichtigsten Themenfeldern entwickelt werden, die frei zugänglich (Informationsmanagement) angeboten werden. Da es sich um ein Angebot für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren handelt, ist die Form der Website angemessen.

Funktion 3 – Fachberatung

Mit Fachberatung werden zusammenfassend alle von FBS für Personen mit erhöhtem Hilfebedarf erbrachten Leistungen bezeichnet. Im klärenden Erstgespräch, das noch zur Phase der informierten Entscheidung gehört, wird der Bedarf genau geklärt. Das Angebot der Fachberatung richtet sich an Personen, die aufgrund der besonderen Umstände ihre Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht selbst besorgen können. Im Unterschied zur begleitenden Beratung, die punktuell angeboten wird und ein Bera-

tungsverhältnis begründet, wird bei der Fachberatung umfassendere Hilfe vermittelt, die Unterbringung, Beistand bei der Bewältigung des Alltags sowie psychosoziale Angebote umfasst und als Betreuungsverhältnis zu charakterisieren ist. Obwohl der Begriff der Betreuung für diese Funktion passend ist, verwenden wir den in der Diskussion eingeführten Begriff der Fachberatung für die Leistungen der Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, um Missverständnisse zu vermeiden.

Eine Fachberatung durch FBS ist für Fälle anzubieten, bei denen in der Vertrauensstärkung, der direkten Kontaktaufnahme einer Person mit einer Fachberatungsstelle, der begleitenden Beratung oder durch Kontrollbehörden Anhaltspunkte für einen besonderen Schutzbedarf gesehen werden, weil die Person aufgrund einer Ausbeutungssituation zum Beispiel traumatisiert, psychisch instabil oder orientierungslos wirkt. Das Angebot sollte sich an den Standards der bestehenden FBS für Betroffene von MH/S und der Betreuung von Opfern orientieren (Hartmann & Ado e.V. 2010, Schaab & Maragkos 2010) und auf freiwilliger Basis und je nach Bedarf muttersprachlich erfolgen.

Durch das Angebot der Fachberatung soll den Betroffenen ermöglicht werden, sich aus einem extrem ausbeuterischen Arbeitsverhältnis zu lösen und zur Ruhe zu kommen, um Entscheidungen über längerfristige Perspektiven fällen zu können. Bei der Fachberatung übernimmt die FBS auch die Funktion der beratenden Begleitung, ist aber sehr viel intensiver mit der Person befasst und vermittelt zusätzlich zu den ergänzenden Rechtsberatungen die für die Stabilisierung erforderlichen ergänzenden Beratungsmaßnahmen im psychologischen, therapeutischen und medizinischen Bereich. Fachberatung verfolgt das Ziel, Klientinnen/Klienten in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu assistieren, ihre Selbstbestimmung und persönlichen Stärken zu fördern und sie bei allen notwendigen Schritten bedarfsgerecht zu unterstützen.

Um die Fachberatung zu ermöglichen, sind von den Landesbehörden Mittel für die Ausstattung der Stellen und die Sicherstellung der Unterbringung und ergänzender Beratung (insbesondere medizinische, therapeutische, rechtliche Beratung) bereitzustellen.

Als Träger für Fachberatungsstellen kommen die Träger bereits bestehender FBS infrage, die

über Expertise und Erfahrung verfügen, in jedem Fall für Frauen. Wenn die Trägerschaft für Angebote an Männer nicht übernommen werden kann oder soll, ist ein anderer Träger zu finden. Eine Auslegung der Unterstützungsstruktur auf größere Gruppen ist nach derzeitigem Kenntnisstand nicht erforderlich. Erhöhter Bedarf an Fachberatung wurde in LOS 1 WP 1 vor allem bei Einzelpersonen festgestellt, die isoliert und in Mehrfachabhängigkeit beschäftigt wurden und traumatisiert waren. Es gab keine konkreten Hinweise, dass bei größeren Gruppen ein vergleichbar erhöhter Fachberatungsbedarf bestanden hätte. Inwieweit auch innerhalb dieser großen Gruppen Personen traumatisiert gewesen sind, war nicht ersichtlich, ist aber auch nicht auszuschließen.

Ansätze zur Lösung der praktischen Probleme bei der Umsetzung des Unterstützungskonzeptes, die auch die konkrete Umsetzung der Fachberatung und begleitenden Beratung für Betroffene von MH/A beinhalten, können im Rahmen der vorgeschlagenen Modellprojekte für lokale Unterstützungsnetzwerke entwickelt und erprobt werden.

Funktion 4 – Begleitende Beratung:

Die begleitende Beratung setzt ein hohes professionelles Maß an Fachlichkeit, Wissen und Vernetzung voraus und sollte daher bei professionellen Einrichtungen angesiedelt sein, die Kompetenzen in der Beratungsarbeit nachweisen können (Mecheril 2004). Die begleitende Beratung unterstützt Personen, die keine Fachberatung mit residenzieller Betreuung benötigen oder wollen. Damit füllt diese Funktion die in Kapitel 2 konstatierten und auch im Rahmen eines Expertengesprächs von Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften beklagten Lücken im Unterstützungsangebot.

Die begleitende Beratung klärt im Erstgespräch – welches noch zur Phase der informierten Entscheidung gehört – für den konkreten Einzelfall, welche Bedürfnisse und rechtlichen Ansprüche bestehen und welche Voraussetzungen für die Einleitung von Schritten jeweils erfüllt sein müssen. Bei Bedarf wird ergänzend Rechtsberatung hinzugezogen oder eine Auskunft von Behörden eingeholt. Die begleitende Beratung unterstützt die Klientinnen und Klienten im Erstgespräch dabei, eine informierte Entscheidung über das weitere Vorgehen zu

treffen. Wenn als Ergebnis des Erstgesprächs die Verfolgung rechtlicher Schritte vereinbart wird, wird diesbezüglich eine kontinuierliche Unterstützung angeboten. Die begleitende Beratung sorgt für die Deckung akuter Bedürfnisse, etwa eine kurzfristige Unterbringung, die Beantragung von Alimentierung und Prozesskostenhilfe usw. und nimmt eine Scharnierfunktion im Unterstützungsprozess ein. Die begleitende Beratung kommuniziert dazu mit dem Einverständnis der Betroffenen mit anderen Unterstützungsakteurinnen und -akteuren und organisiert den Informations- und Kommunikationsfluss, wenn die betroffene Person nicht mehr vor Ort anwesend ist.

Bei hauptsächlich arbeitsrechtlichen Verfahren könnten gewerkschaftliche Stellen oder Angebote von Wohlfahrtsverbänden die begleitende Beratung übernehmen. Bei anderen, intensiveren Fällen, übernehme die FBS im Rahmen der Fachberatung auch die begleitende Beratung. Die Durchführung der begleitenden Beratung würde im Rahmen bestehender Beratungsangebote, die von Land oder Kommune finanziert werden, erfolgen. Im Rahmen der vorgeschlagenen Modellprojekte sollte geklärt werden, wie hoch der Mehraufwand für die Stellenausstattung durch die Zuweisung zusätzlicher Aufgaben ist.

Die begleitende Beratung könnte an Orten, an denen keine Fachberatungsstellen bestehen, das Unterstützungsangebot für größere Gruppen mit einem arbeits- und personalintensiven Bedarf an kurzfristiger und befristeter Unterbringung, Verpflegung sowie Zugang zu Beratung und Unterstützung abdecken.

Für Fallkonstellationen mit kurzfristigem und befristetem Bedarf an Unterbringung und Beratung ohne erhöhten Fachberatungsbedarf ist die Frage der Übernahme der Kosten von den zuständigen Landesbehörden grundsätzlich zu klären, um die Voraussetzungen für Unterstützungsangebote zu schaffen.

Funktion 5 – Ergänzende Beratung

Die Erfahrungen der Unterstützungsarbeit zeigen, dass zu spezifischen Fragen eine professionelle ergänzende Beratung hinzuzuziehen ist. Selbst wenn mit zunehmender Erfahrung die rechtliche Expertise in der Fachberatung und in der begleitenden Beratung zunimmt und eine fundierte Einschätzung häufiger auftretender

Konstellationen ermöglicht, ist ein bedarfsgerechter Zugang zu qualifizierter ergänzender Beratung sicherzustellen.

Im Rahmen der begleitenden Beratung sind vor allem ergänzende Rechtsberatungen hinzuzuziehen, wobei je nach Fallkonstellation eine Beratung und eine rechtliche Vertretung durch Fachanwältinnen/Fachanwälte mit Schwerpunkt auf Strafrecht, Arbeitsrecht, Sozialrecht, Aufenthaltsrecht oder Zivilrecht erfolgen. Bei der Fachberatung besteht ein zusätzlicher Bedarf an ergänzender Beratung für medizinische und therapeutische Behandlung.

Die für die ergänzende Beratung hinzugezogenen Fachleute sind mit dem Einverständnis der Klientinnen/Klienten und unter Wahrung der Bestimmungen des Datenschutzes auf die besonderen Umstände des Falles und die Hinzuziehung/Einbindung der im Rahmen des zentralen Informationsmanagementsystems bereitgestellten Informationen hinzuweisen. Die Frage der Übernahme der Kosten für erforderliche ergänzende Beratungsleistungen ist von den zuständigen Landesbehörden grundsätzlich zu klären.

Funktion 6 – Reintegrationshilfen

Schließlich ist auf die Funktion der Reintegrationshilfen hinzuweisen. Die Erfahrungen der FBS und anderer Beratungsstellen bieten Hinweise, dass ein bestimmter Anteil der Betroffenen die Fortsetzung einer Beschäftigung in Deutschland bei einem anderen Arbeitgeber bevorzugt, um das ursprünglich verfolgte Ziel des Verdienstes einer bestimmten Summe zu verwirklichen. Für die Wiedereingliederung in Deutschland, die den zumindest zeitlich befristeten Zugang zu einer legalen Beschäftigung umfasst, sollten von der begleitenden Beratung die entsprechenden Fördermaßnahmen der Agentur für Arbeit, der Sozialbehörden sowie der Träger von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen einbezogen werden.

Für den Fall, dass eine Wiedereingliederung im Herkunftsland erfolgen soll, sind die bestehenden Programme für eine unterstützte Rückkehr nach Möglichkeit zu nutzen (BAMF 2009, Schmidt-Fink 2009).

Die Voraussetzungen der Reintegration könnten auch verbessert werden, indem sichergestellt wird, dass Betroffene von Arbeitsausbeutung den vorenthaltenen Lohn für geleistete

Arbeit tatsächlich erhalten und eine finanzielle Entschädigung oder Schmerzensgeld für das erlittene Unrecht bekommen [siehe L1 WP 2.3].

Funktion 7 – Koordination von Unterstützungsleistungen

Die dargestellten Unterstützungsfunktionen bauen aufeinander auf und sind miteinander verknüpft. Damit der komplizierte Prozess der arbeitsteiligen Unterstützung gelingen kann, bedarf es auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene jeweils der Koordination und Vernetzung der eingebundenen Akteurinnen/Akteure.

Die Untersuchung weist darauf hin, dass die Funktionen am effektivsten erfüllt werden, wenn sie von lokalen Unterstützungsakteurinnen/-akteuren arbeitsteilig und kooperativ umgesetzt werden. Unter Berücksichtigung des Konzepts der Pyramide der Ausbeutung ist zu empfehlen, dass die Funktionen der Information und der Vertrauensberatung möglichst breit ausgelegt werden. Sie sollten von möglichst vielen Stellen und Organisationen, die alltagsnah und niedrigschwellig erreichbar sind und das Vertrauen potenziell von Arbeitsausbeutung Betroffener haben, angeboten werden. Die Einbindung einer Vielzahl heterogener Unterstützungsakteurinnen/-akteure, zumindest bei der Information und Vertrauensberatung, korrespondiert mit der Heterogenität der Erscheinungsformen extremer Arbeitsausbeutung. Die begleitende Beratung stellt höhere Anforderungen an die Qualität der Beratung und sollte von ausgewählten professionellen Stellen durchgeführt werden. Bei der Fachberatung geht es nicht um Breite, sondern um die gezielte Abdeckung eines Bedarfs an besonderem Betreuungsbedarf.

03 Diskussion und Bewertung fünf ausgewählter Modelle

In diesem Abschnitt werden wir fünf mögliche Modelle für Unterstützungskonzepte einführen und anhand der oben dargestellten Kriterien bewerten. Die Modelle wurden in der Forschungsgruppe unter Berücksichtigung existierender Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel (in Deutschland sowie in anderen ausgewählten Ländern) formuliert und werden in diesem Abschnitt in ei-

ner sehr schematisierten Form eingeführt, die allein dem heuristischen Zweck der Bewertung von Modellen dient und keine Evaluation oder Analyse darstellt.

03.1 Modell 1: Unterstützung durch bestehende FBS

Bei Modell 1 übernehmen die für den Bereich der Unterstützung von Opfern des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung bereits bestehenden und etablierten Strukturen der Fachberatungsstellen [siehe L2 WP 1.3] zusätzlich die Unterstützungsaufgaben für den Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung.

Das Unterstützungssystem besteht aus sogenannten spezialisierten Fachberatungsstellen (FBS), die von NGOs entwickelt und auf die Beratung, Begleitung und Unterstützung in erster Linie weiblicher Betroffener von MH/S spezialisiert sind. Zurzeit bestehen 52 FBS (inkl. Nebenstellen) im gesamten Bundesgebiet.

Alle FBS sind Mitglied im Dachverband KOK e.V.^{1]}, der als Schnittstelle zwischen Fachberatungsstellen, Politik und Öffentlichkeit fungiert. Für die Mitgliedsorganisationen wird die Vernetzung und Vermittlung fachlicher und rechtlicher Informationen umgesetzt, Interessensvertretung gegenüber den zuständigen Behörden und advokatorische Öffentlichkeitsarbeit geleistet. Die FBS sind jeweils mit anderen relevanten Akteurinnen/Akteuren vernetzt beziehungsweise kooperieren mit ihnen, beispielsweise anderen NGOs, Polizei, Behörden (Ausländerbehörden etc.), Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälten oder medizinischen Diensten.

Mit der Zuweisung der Unterstützungsaufgaben an die bestehenden FBS-Strukturen würden den bisher auf weibliche Betroffene von Menschenhandel ausgelegten Unterstützungsstrukturen auch die Verpflichtung zur Betreuung männlicher Klienten übertragen werden. Gegenwärtig öffnen sich einige der FBS dem Thema MH/A und übernehmen Betreuungen aus dem Bereich Arbeitsausbeutung. Andere wollen oder dürfen dies nicht, sodass es keine einheitliche Situation gibt. Nach Modell 1 würde sich der Bereich MH/A weiterhin regional unterschiedlich entwickeln, das heißt, einige FBS und Akteurinnen/Akteure würden sich des Themas annehmen, andere nicht. Das Beantragen zusätzlicher finanzieller Ressourcen bliebe

den einzelnen Akteurinnen/Akteuren überlassen. In diesem Modell ist zu beachten, dass die Betreuung von Männern weiter beziehungsweise vertiefend diskutiert werden müsste, da es sich bei den bestehenden FBS zum überwiegenden Teil um Frauenberatungsstellen handelt.

Bewertung:

Bei diesem Modell würde die Zuständigkeit für MH/A auf die bereits bestehenden Strukturen der FBS übertragen. Die bestehenden FBS würden als zentrale Akteure bestimmt.

Das Kriterium der Dezentralität (K1) würde nicht konsequent erfüllt, da FBS als spezialisierte Stellen nur an ausgewählten Standorten bestehen [siehe Übersicht 6.1 in L2 WP 1.3] und ein flächendeckendes Angebot nicht erreicht werden kann.

Die Nutzung der vorhandenen Potenziale (K2) anderer Unterstützungsakteurinnen/-akteure wäre in diesem Modell nicht der systematische Ausgangspunkt, sondern müsste von der FBS durch Vernetzungsarbeit aktiv einbezogen werden. Dies wäre aber eine weitere zu leistende Koordinierungsaufgabe, die zusätzliche Mittel und Aufmerksamkeit binden würde. Der Koordinierungsaufwand ist eine zusätzlich zu erbringende Funktion, für die entsprechende Ressourcen bereitgestellt werden müssen, und die aufgrund der gleichzeitig ausgeübten operativen Tätigkeit unter Umständen von anderen Trägern nicht akzeptiert wird.

Auch das Kriterium der Niedrigschwelligkeit (K3) wäre nicht durchgehend erfüllt, da einige FBS keine offenen Räumlichkeiten anbieten. Die eingeschränkten Kapazitäten und die für die Einrichtungen bestehenden Anforderungen an Anonymität, die mit der Einbindung in strafverfolgungszentrierte Ansätze verbunden sind, schränken die Niedrigschwelligkeit ein. Bei Zuständigkeit einer einzigen Stelle ist von einer eingeschränkten Erreichbarkeit und Alltagsnähe auszugehen. Durch den gezielten Aufbau eines Netzwerkes strategischer Partner, die Informationen verbreiten und potenzielle Opfer an die Stelle verweisen, könnte der Grad der Erreichbarkeit und Alltagsnähe erhöht werden.

Um das Kriterium der Funktionenvollständigkeit (K4) zu erfüllen, läge bei den FBS neben der Umsetzung der Fachberatung auch die Verantwortung für die Erfüllung der Funktionen der Information, Vertrauensstärkung, begleitenden

1] <http://www.kok-buero.de/>

Beratung und Vermittlung an ergänzende Beratungen. Eine Ausführung oder Koordinierung aller Funktionen durch die bestehenden FBS ist aber aufgrund der begrenzten Kapazitäten, spezifisch beschränkten Reichweite und der mit der Heterogenität der Erscheinungsformen verbundenen Anforderungen nur schwer vorstellbar. Die Entwicklung passgenauer Information und Sensibilisierung sowie Unterstützungsangebote für bestimmte Risikogruppen oder -branchen müsste mit erheblichem Aufwand erarbeitet werden. Inwieweit die Funktionen abgedeckt würden, hängt sehr stark von der finanziellen und personellen Ausstattung der FBS ab. Auf jeden Fall wären zusätzliche Mittel einzusetzen, um im Bereich MH/A die Funktionen Information und Vertrauensstärkung abzudecken.

03.2 Modell 2: Aufbau paralleler Unterstützungsstrukturen

Modell 2 beschreibt ein System, in welchem die bestehende Struktur für den Bereich MH/S eigenständig fortbesteht [siehe Modell 1] und parallel dazu eine vergleichbare spezialisierte Unterstützungs- und Vernetzungsstruktur zum Bereich MH/A entwickelt wird. Damit würde in Deutschland ein zweites Netz von FBS, dieses allerdings mit Spezialisierung auf den Bereich MH/A, aufgebaut werden.

Bewertung:

Die für Modell 1 angeführten Beschränkungen und Schwächen werden bei Modell 2 im Grundsatz repliziert. Das Kriterium der Dezentralität und des flächendeckenden Unterstützungsangebots wäre nur mit erheblichem zusätzlichem Mitteleinsatz zu realisieren. Das Kriterium der Potenzialnutzung wäre nicht erfüllt, da die bestehenden Initiativen erst über die Vernetzungs-bemühungen, die von den FBS ausgehen, in die Unterstützungsstrukturen eingebunden würden und die Gefahr von Dopplungen und Verlusten bestünde. Die Befunde aus den Teiluntersuchungen zeigen zudem, dass die parallele Einführung eines Unterstützungssystems für Opfer von MH/A, das analog zu den eingeführten Angeboten für Opfer von MH/S konzipiert ist, zurzeit als nicht sinnvoll angesehen wird. Die Niedrigschwelligkeit ist wie bei Modell 1 nicht strukturell gegeben. Wie bei Modell 1 liegt hier die Last der Herstellung der Funktionenvollständigkeit bei den neu eingerichteten FBS.

03.3 Modell 3: Dezentrale Vernetzung im Bereich MH/A

Bei Modell 3 wird für den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung eine neue, auf den Bereich MH/A spezialisierte Unterstützungsstruktur konzipiert und umgesetzt, die auf breiter Basis eine koordinierte Vernetzung bereits bestehender Unterstützungsaktivitäten der verschiedenen Akteurinnen und Akteure beinhaltet. Im Rahmen des Modells liegt der Schwerpunkt auf der Schaffung lokaler Unterstützungsnetzwerke, die in eine vertikale Vernetzungsstruktur eingebettet und durch ein zentrales System der Information unterstützt werden. Unterstützungsangebote werden hauptsächlich durch lokal verortete Akteurinnen/Akteure erbracht, die niedrigschwellige Angebote machen und die Unterstützungsfunktionen arbeitsteilig abdecken. Der damit verbundene Koordinationsbedarf wird durch die Einrichtung koordinierender Stellen auf kommunaler, Länder- und Bundesebene abgedeckt. Zur Sicherstellung der Fachberatung sind die bestehenden FBS einzubinden oder zusätzliche Plätze für Fachberatung zu schaffen.

Bewertung:

Mit der im Rahmen des Modells geplanten Etablierung lokaler Netzwerke würde dem Kriterium der Dezentralität und des flächendeckenden Angebotes entsprochen. Die Niedrigschwelligkeit würde durch die systematische Einbeziehung der bereits vorhandenen, alltagsnah bestehenden Unterstützungsangebote sichergestellt – und gleichzeitig dem Kriterium der Potenzialnutzung entsprochen. Das Kriterium der Funktionenvollständigkeit würde in diesem Modell dadurch erfüllt, dass die verschiedenen Akteurinnen/Akteure arbeitsteilig beteiligt werden. So kann die Meta-Information über bestehende Stellen, Organisationen und Vereine in die sozialen Netzwerke hineingetragen werden. Bei Stellen, die Zugang zu Risikogruppen haben, hier sind an Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, (Fach-)Beratungsstellen und Eigenorganisationen zu denken, sollten Angebote für eine Vertrauensberatung angesiedelt und entsprechende Schulungen usw. angeboten werden. Einige dieser Stellen sollten auch für die begleitende Beratung qualifiziert werden. Die ergänzende Beratung würde, wie auch in Modell 1 und 2, von den bereits bestehenden Fachstrukturen (Fachanwältinnen/-anwälte für

Arbeitsrecht, Strafrecht, behördliche Rechtsauskunftsstellen, vertrauliche, anonyme Konsultationen mit Behörden) übernommen werden. Die Funktion der Fachberatung wird bei diesem Modell nicht an jedem Ort erbracht, sondern von spezialisierten Trägern für ein Bundesland. Zur Gewährleistung der Funktion der Fachberatung werden Träger eingebunden, die entweder bereits etablierte FBS betreiben oder als Anbieter neu gewonnen werden.

03.4 Modell 4: Dezentrale Vernetzung im Bereich MH

Modell 4 entspricht vom organisatorischen Ansatz dem Modell 3. Im Unterschied zu Modell 3 umfasst Modell 4 aber die dezentrale Vernetzung aller Anbieter von Unterstützungsmaßnahmen für Opfer von Menschenhandel – sowohl für Betroffene von Arbeitsausbeutung als auch von sexueller Ausbeutung. Bei dieser Variante werden die Unterstützungsstrukturen für den Bereich MH/S als eigenständige Bereiche in eine umfassende Struktur integriert. Wie in Modell 3 würde hier, soweit möglich, auf bestehende Angebote verschiedener Akteurinnen/Akteure zurückgegriffen und der Aufbau gänzlich neuer Stellen, mit Ausnahme der Koordination und der zentralen Information, vermieden werden.

Bewertung:

Mit diesem Modell würde das Kriterium der Dezentralität erfüllt, die Potenzialnutzung und Niedrigschwelligkeit optimiert sowie die Funktionsvollständigkeit gewährleistet. Das Aufgehen der bisher eigenständigen Unterstützungsstruktur für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in eine allgemeine Struktur hätte erhebliche Synergieeffekte, da Erfahrung und Wissen in die neue Unterstützungsstruktur eingebracht würden und durch das Zusammenführen von Ressourcen ein dichteres Netz an Unterstützungsangeboten geknüpft werden könnte. Das Zusammenführen der Bereiche wurde von einigen Interviewpartnerinnen/-partnern empfohlen, da auch im Bereich der Prostitution Fälle der Arbeitsausbeutung berichtet werden. Daneben gab es aber Stimmen, die sehr deutlich auf eine Eigenständigkeit der Unterstützungsangebote für Opfer sexueller Ausbeutung oder weiblicher Betroffener bestanden haben. In der Befragung der FBS [siehe L1 WP 1] wurde deutlich, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur ein kleiner Teil der Träger von FBS eine Neuausrichtung im

Sinne von Modell 4 befürwortet. Die Vorbehalte gegenüber der Integration in eine allgemein ausgerichtete Unterstützungsstruktur für Opfer von Menschenhandel sind mehrheitlich verbreitet. Daher sollte die von allen Beteiligten als bewährt eingeschätzte Unterstützungsstruktur nicht ohne vorherige Evaluation und Folgenabschätzung, insbesondere mit Blick auf die spezifischen Unterstützungsangebote für Frauen, die von sexueller Ausbeutung betroffen sind, in eine gemeinsame Unterstützungsstruktur für Opfer von sexueller und Arbeitsausbeutung überführt werden. Empfehlenswert sind Modellversuche mit Trägern, die solch eine übergreifende Ausrichtung befürworten.

03.5 Modell 5: Zentrale staatliche Lenkung

Auch in Modell 5 werden alle Formen von MH innerhalb einer koordinierten Struktur bearbeitet. Die Koordination erfolgt durch eine staatliche Stelle, die weisungsbefugt ist und somit die Unterstützungs- und Vernetzungsstrukturen lenkt. Das Modell 5 einer staatlich zentralen Koordination greift die zum Beispiel in Rumänien eingeführte ‚Struktur der National Agency Against Trafficking in Persons‘ (NAATIP)² auf. Bei diesem Modell übernimmt eine Ministeriumsstelle verantwortlich die Durchführung der Unterstützungsaktivitäten für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, entwickelt Strategien, erteilt Akteurinnen/Akteuren Aufträge, vergibt Mittel für die Durchführung von Unterstützungsmaßnahmen, sammelt Informationen und entscheidet über Unterstützungsmaßnahmen und Strategien zur Bekämpfung von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Mit der zentralen Lenkung und Weisungsbefugnis weist dieses Modell einen deutlichen Unterschied zu den zuvor entworfenen Szenarien auf.

Bewertung:

Bei dem Modell einer zentralen Koordination durch eine staatliche Stelle wird das Kriterium der Dezentralität nicht erfüllt. Das Modell lässt sich nicht mit der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland vereinbaren. Zudem wäre der Aufbau flächendeckender und dezentraler Unterstützungsangebote durch eine zentrale staatliche Stelle mit erheblicher Anforderung an Steuerung, Dokumentation und Entscheidungsprozessen

2] <http://anitp.mai.gov.ro/en/>

verbunden. Die besonderen Anforderungen an Dokumentation und Berichtspflichten sowie Hierarchien innerhalb der Behörden würden zu langen Entscheidungsverfahren führen, die mit einem Unterstützungssystem, das flexibel und niedrigschwellig ausgelegt sein soll, nicht kompatibel wäre. Die Funktionenvollständigkeit würde bei einer zentralen Koordinierung nur mit hohem Aufwand an Personal und Bürokratie erreicht werden. Zudem ist mit Blick auf die Potenzialnutzung nicht vorstellbar, dass insbesondere die alltagsnah aufgestellten Nichtregierungsorganisationen sich in eine weisungsgebundene Struktur einbringen. Aktuell tätige Akteurinnen/Akteure, die einen rechtbasierten Ansatz der Selbstidentifizierung von unten verfolgen, würden wegen der Abhängigkeit von Behörden nicht eingebunden werden können. Weitere Probleme, die im Zusammenhang mit zentral durch eine staatliche Behörde koordinierten Unterstützungsangeboten bestehen, betreffen zum Beispiel offene Fragen des Zugriffs auf Daten von Klientinnen und Klienten oder die Eingriffsmöglichkeiten in die nach berufsethischen und professionellen Standards ausgerichteten Unterstützungsangebote.

04 Schlussfolgerungen

Bei Anwendung der von uns vorgeschlagenen Kriterien der Dezentralität, Potenzialnutzung, Niedrigschwelligkeit und Funktionenvollständigkeit sind die Modelle 3 und 4 als besonders geeignet zu bewerten. Für Modell 4 spricht die höhere Dichte der Funktionenvollständigkeit im Rahmen einer kohärenten Unterstützungsstruktur, die Menschenhandel zur sexuellen und Arbeitsausbeutung nicht mehr getrennt bearbeitet und damit zusätzliche Synergien und Potenzialnutzungseffekte erbringt. Es ist allerdings nicht zu empfehlen, die nach Ansicht der beteiligten Akteurinnen/Akteure gut funktionierende Unterstützungsstruktur für Opfer sexueller Ausbeutung, die faktisch auf spezifische Unterstützungsbedarfe und Hilfebedürfnisse weiblicher Opfer von Menschenhandel zugeschnitten sind, ohne vorherige Evaluation in einer allgemeinen Unterstützungsstruktur aufgehen zu lassen. Dieses Modell wird deshalb aktuell nicht empfohlen, könnte aber für die Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Daher ist Modell 3 als organisatorischer Ansatz zu bewerten, der als erste Option empfohlen wird. Im nächsten Kapitel wollen wir eine Blaupause vorstellen, wie eine Unterstützungsstruktur auf der Grundlage von Modell 3 konkret aussehen könnte.

05 Literatur

- Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge (2009):* Rückkehrunterstützung in Deutschland. Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und Reintegration in Drittstaaten, Nürnberg: BAMF.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2005):* Niedrigschwelliger Zugang zu familienunterstützenden Angeboten in Kommunen. DV14/AF II, unv. Ms., Berlin: Deutscher Verein.
- Eichner, A. (1996):* Konzeptentwicklung als Prozess im Arbeiterteam. In *Konzepte entwickeln. Anregungen und Arbeitshilfen zur Klärung und Legitimation*, ed. Deinet, U./Sturzenhecker, B., pp. 56-73. Weinheim: Juventa.
- Hartmann, J./Ado e. V. (2010):* Perspektiven professioneller Opferhilfe. Theorie und Praxis eines interdisziplinären Handlungsfelds. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mecheril, P. (2004):* Beratung in der Migrationsgesellschaft. Paradigmen einer pädagogischen Handlungsform. In *Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft*, ed. Treichler, A./Cyrus, N., pp. 371-87. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.
- OSCE – ODIHR (2004):* National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook. Vienna: OSCE.
- Schaab, E./Maragos, M. (2010):* Traumaleitfaden Handbuch. Hilfe für den professionellen Umgang mit Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung für Polizei, Justiz und kommunale Verwaltung. Wiesbaden: BKA.
- Schmidt-Fink, E. (2009):* Erfassung der Rückkehrhilfesysteme in den Bundesländern. Untersuchung im Auftrag der Landeshauptstadt München. Büro für Rückkehrhilfen – Projekt Coming Home. München: Sozialreferat München.

L2 WP1

Entwicklung tragfähiger Strukturen

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.1 › Unterstützung für Opfer von Menschenhandel –
Einführung in ausgewählte Aspekte des Forschungsstandes

Bärbel Heide Uhl

- L2 WP 1.2 › Tragfähige Unterstützungsstrukturen für gehandelte Menschen
am Beispiel europäischer und internationaler Konzepte

Ulrike Gatzke, Nicole Garbrecht

- L2 WP 1.3 › Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich
Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der
Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.4 › Bestandsaufnahme und Beispiele guter Praxis
der Unterstützungsstrukturen in Deutschland

Norbert Cyrus

- L2 WP 1.5 › Bestimmung der Bewertungskriterien und Diskussion
möglicher Unterstützungskonzepte

L2 WP 1.6

Norbert Cyrus, Ulrike Gatzke

- › **Modellvorschlag: Dezentrale Vernetzung als tragfähige Unterstützungsstruktur
für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung**

Inhalt

417 ›	1	Einleitung
418 ›	2	Das Modell als Rahmenplan
419 ›	3	Die drei konzeptionellen Säulen der tragfähigen Unterstützungsstruktur
419 ›	3.1	Die vertikale Vernetzungsstruktur
422 ›	3.2	Der horizontale Unterstützungsprozess
425 ›	3.3	Das zentrale Informationsmanagement
428 ›	4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
429 ›	5	Literatur

L2 WP 1.6 | Norbert Cyrus, Ulrike Gatzke

Modellvorschlag: Dezentrale Vernetzung als tragfähige Unterstützungsstruktur für Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

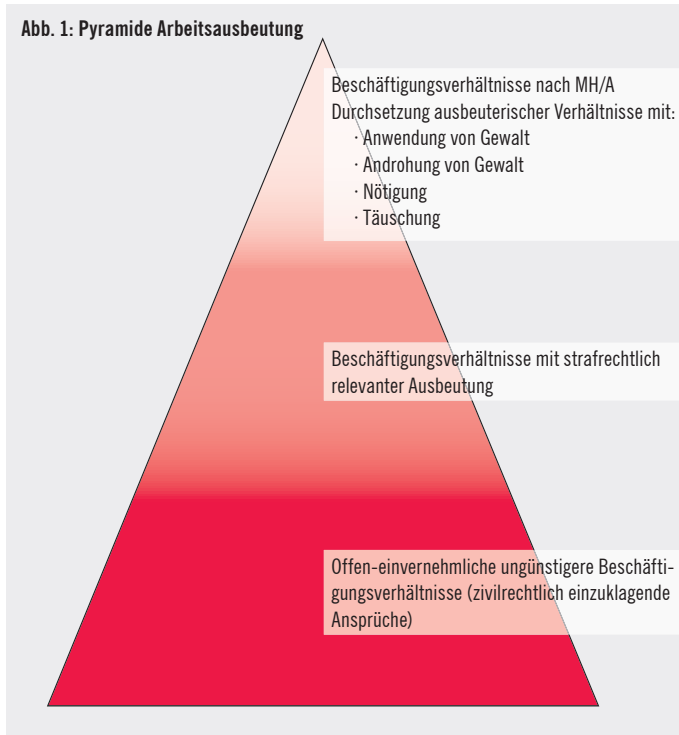
01 Einleitung

Bei der folgenden Konkretisierung des im vorhergehenden Kapitel am günstigsten bewerteten Modells der dezentralen Vernetzung (Modell 3) orientieren wir uns an dem Auftrag, ein tragfähiges Unterstützungskonzept für Opfer von MH/A zu entwickeln. Ausgangs- und Bezugspunkt der Überlegungen ist die Optimierung der Unterstützung für Betroffene von Arbeitsausbeutung.

Die verschiedenen Teilstudien im Rahmen der Gesamtuntersuchung haben verdeutlicht, dass die Unterstützung der Opfer von Menschenhandel eine internationale Verpflichtung und eine staatliche Pflichtaufgabe darstellt. Unterstützung für die Opfer von MH/A umfasst beispielsweise nach der Europaratskonvention einen Leistungskatalog, der neben unter anderem Unterbringung, Hilfen zum Lebensunterhalt, Übersetzungsdiensten, psychosozialer Fachberatung, Zugang zu Beratung und Rechtsschutz [*siehe L1 WP 2.3*] grundsätzlich auch Straffreiheit für Betroffene von MH/A [*siehe L1 WP 3.2*] beinhaltet. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang ebenfalls auf die mit der Umsetzung der Arbeitgebersanktionenrichtlinie verbundene Verpflichtung, auch unangemeldet

Beschäftigte aus Drittstaaten über bestehende Rechtsansprüche zu informieren und sie bei der Einforderung vorenthaltenen Entgelts zu unterstützen [*siehe L1 WP 3, WP 2.3*].

Grundsätzlich ist mit Bezug auf die Ansprache, die Kontaktaufnahme und die Information festzuhalten, dass die Zielgruppe der Betroffenen von MH/A am besten mittels positiver Botschaften angesprochen wird [*siehe L2 WP 2*]. In einigen Teilstudien wurde eindringlich darauf hingewiesen, dass die Verwendung des Wortes Menschenhandel zu Missverständnissen über Schwere und Erscheinungsformen von Ausbeutungsverhältnissen führt und insbesondere bei Unterstützungsakteurinnen und -akteuren mit Alltagsnähe zu potenziellen Betroffenen von Arbeitsausbeutung auf Ablehnung stößt [*siehe L1 WP 1, WP 2.2*]. Angeregt wird daher, bei der Umsetzung der Unterstützungsangebote für Betroffene von Menschenhandel einen ‚stimulierenden‘ Aspekt [*siehe L2 WP 2*] auch in der Namensgebung in den Vordergrund zu stellen, etwa das Konzept der ‚menschwürdigen Arbeit‘. Damit lässt sich an die internationale Diskussion zu menschenwürdiger Arbeit (decent work) anknüpfen [*siehe L1 WP 3.1*] und der zum ‚Welttag für



‘menschwürdige Arbeit’ erklärte 7. Oktober als festes Datum für Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungskampagnen nutzen. Die empfohlene Namensgebung auf ‚menschwürdige Arbeit‘ [dazu auch Hinweise in L1 WP 3] ist nicht nur eine kosmetische Umbenennung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, sondern signalisiert auch die Orientierung auf die Umsetzung eines rechtebasierten Ansatzes, der vorrangig das Ziel des Schutzes der Rechte und Ansprüche von Beschäftigten verfolgt (Follmar-Otto & Rabe 2009, ILO 2010), aber zugleich die bisher umgesetzten zumeist strafrechtsorientierten Ansätze integriert [siehe L1 WP 1]. Mit dem hier vorgeschlagenen Unterstützungskonzept wird ganz bewusst nicht an der Spitze, sondern an der Basis der ‚Pyramide der Arbeitsausbeutung‘ angesetzt [siehe Abb. 1, S. 418, siehe L2 WP 1.1].

Durch das Angebot der Unterstützung auch für weniger schwerwiegende Fälle der Arbeitsausbeutung, die strafrechtlich nicht den Tatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung erfüllen mögen, wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Geschädigte Anzeige erheben und Opfer von MH/A identifiziert werden. Insofern hat dieser rechtebasierte Ansatz zusätzlich eine selbstregulative Funktion und präventive Wirkung.

Die erfolgreiche Umsetzung eines rechtebasierten Ansatzes setzt – darauf verweisen die Befunde internationaler (Surtees 2008) und nationaler (Cyrus et al. 2010, [siehe auch L1 WP 1](#)) Untersuchungen – Rahmenbedingungen voraus, die auf Vertrauen in die Unterstützungsangebote basieren. Bisher wird das Vertrauen allerdings beeinträchtigt durch die ‚Vexierlogik des Menschenhandelskonzepts‘, wonach Betroffenen von Arbeitsausbeutung wegen unangemeldeter Beschäftigung oder irregulärer Migration Strafe droht, wenn sie von Behörden nicht als Opfer von Menschenhandel anerkannt werden [siehe L1 WP 1, WP 3.2]. Der Bundesgesetzgeber sollte daher für seinen Zuständigkeitsbereich durch die Ausgestaltung angemessener rechtlicher Bestimmungen dazu beitragen, dass die Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung eines rechteorientierten Ansatzes und die Arbeitsfähigkeit lokaler Netzwerke, die Unterstützung für Betroffene von Arbeitsausbeutung und Betroffene von MH/A anbieten, geschaffen werden. Prinzipiell sollte der Gesetzgeber die auch für Fachleute schwer anzuwendenden rechtlichen Bestimmungen transparenter gestalten. Zu diesem Zweck sollten die in den Teilstudien angeregten Vorschläge aufgegriffen werden, die unter anderem Reformen beim Aufenthaltsrecht, die Einführung eines durch objektive Merkmale bestimmten Tatbestands „Arbeitsausbeutung“, die Einführung gesetzlicher Mindestlohnbestimmungen, die Einrichtung eines Fonds zur Sicherstellung der Entgeltzahlung für geleistete Arbeit oder die Verbesserung des Opferschutzes beinhalten. Die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist dringend zu empfehlen, um das Vertrauen in das Rechtssystem zu stärken und damit die Chance zu erhöhen, dass nach dem Bekanntwerden von Situationen der Arbeitsausbeutung auch tatsächlich rechtliche Schritte eingeleitet werden [siehe L1 WP 3].

02 Das Modell als Rahmenplan

Das Unterstützungskonzept orientiert sich bei der Konzipierung der dezentralen Vernetzung an den bereits eingeführten Strukturen des Opferschutzes im Bereich MH/S. Eine unmittelbare Übertragung der für den Bereich der

Unterstützung für Opfer von MH/S entwickelten Strukturen in ihrer Gesamtheit ist nicht ausreichend, denn das Deliktfeld MH/A betrifft einen sehr viel breiteren und heterogeneren Bereich der Ausbeutung in der Beschäftigung. Zudem ist der Kreis der einzubeziehenden Unterstützungsakteurinnen/-akteure deutlich weiter und vielfältiger.

Daher bleiben bei der hier empfohlenen Lösung die bestehenden Hilfsangebote für Opfer von MH/S als eigenständige Unterstützungsstrukturen erhalten und können für die operative Umsetzung einbezogen werden. Die Möglichkeit einer späteren Fusion der beiden Unterstützungssysteme wird somit offengehalten und würde dadurch erleichtert, dass sich das Modell der dezentralen Vernetzung aus praktischen und konzeptionellen Erwägungen an den bereits im Bereich MH/S etablierten Vernetzungsstrukturen orientiert. Wir empfehlen, mittelfristig die Vor- und Nachteile einer möglichen Fusion der Unterstützungssysteme zu evaluieren und Menschenhandel als Ganzes zu begreifen.

Aus der Bestandsaufnahme der Arbeit der FBS für Opfer sexueller Ausbeutung [siehe L1 WP 1] wurden insbesondere die Hinweise auf die Bedeutung von Information, Vertrauensstärkung, begleitende Beratung, ergänzende Beratung, Vernetzung und Koordination als elementare Funktionen eines tragfähigen Unterstützungskonzeptes für Opfer von Menschenhandel aufgenommen und systematisiert [siehe L2 WP 1.5].

Ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse werden nicht nur von Kontrollbehörden aufgedeckt. Auch im Rahmen von Beratungs- und Fachberatungsangeboten der Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, arbeitsrechtlicher Vertretung, informeller Initiativen oder Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel werden teilweise extreme Ausbeutungsverhältnisse bekannt, bisher aber nur in Ausnahmefällen zur Anzeige gebracht [siehe L1 WP 1, WP 2.1, WP 2.2 sowie L2 WP 1.4]. Die verfügbaren Informationen weisen darauf hin, dass ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse in vielfältigen heterogenen Erscheinungsformen auftreten, die Betroffene mit sehr unterschiedlichem Rechtsstatus in verschiedenen Tätigkeitsbereichen betreffen.

Zusätzlich bestehen regionale Besonderheiten: So sind Branchen, für die ein erhöhtes Risiko

der Verletzlichkeit besteht, in bestimmten Regionen konzentriert; die räumliche Verteilung von Risikogruppen, die aufgrund ihrer aufenthaltsrechtlichen oder individuellen Verletzlichkeit ein höheres Ausbeutungsrisiko aufweisen, ist ungleich; und die regionale oder lokale Präsenz möglicher Unterstützungsakteurinnen/-akteure wie Selbstorganisationen, Wohlfahrtsverbände oder Gewerkschaften sowie Kontrollbehörden fällt regional sehr unterschiedlich aus [siehe L1 WP 1].

Vor diesem Hintergrund wird ein Modell der dezentralen Vernetzung als Rahmenplan vorgeschlagen, der von jeweils vor Ort befindlichen, geeigneten Akteurinnen/Akteuren entsprechend der konkreten Bedingungen umgesetzt wird. Da Unterstützungsstrukturen für Opfer von MH/A insbesondere die Beschäftigung betreffen, ist besonders die Einbindung von kollektiven und individuellen Akteurinnen/Akteuren, die in der Arbeitswelt bereits unterstützend tätig sind, anzustreben. Dabei sind auch Arbeitgeberverbände, die ein Interesse an fairen Wettbewerbsbedingungen haben, einzubinden.

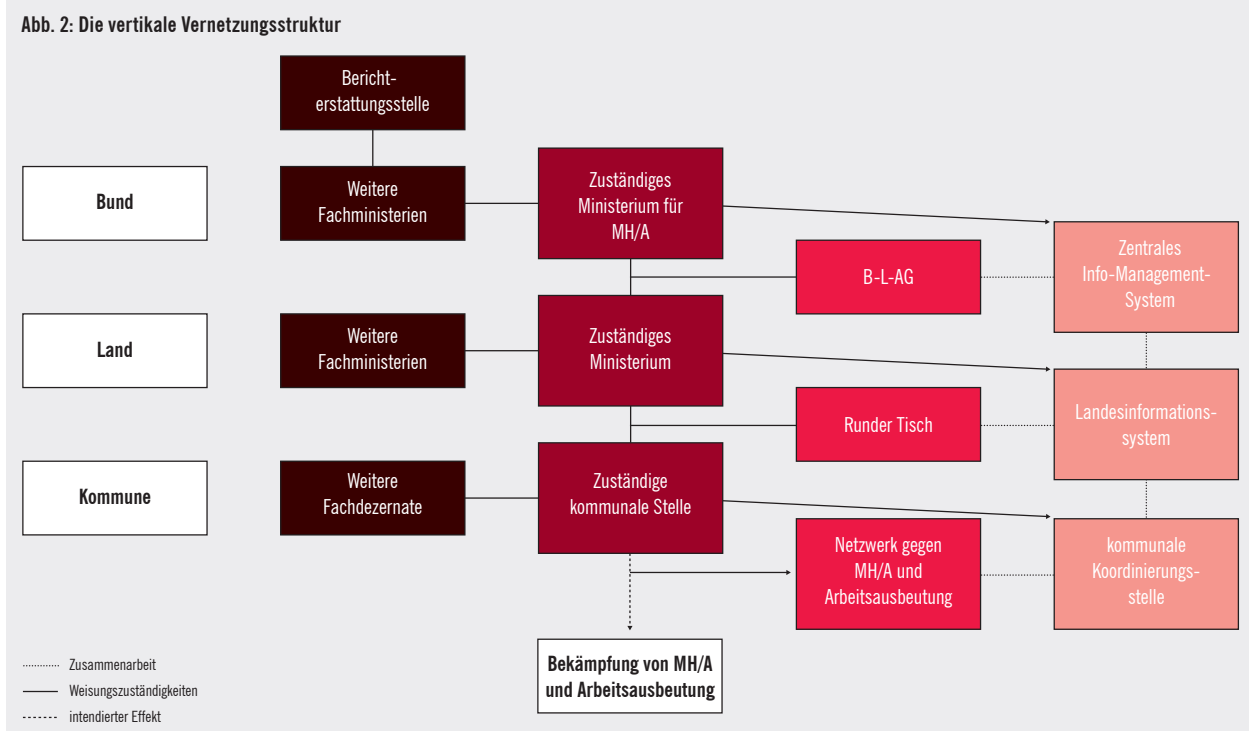
Das hier empfohlene Modell dezentraler Vernetzung ist als Rahmenplan konzipiert, mit welchem Funktionen, Aufgaben und Rollen bestimmt werden, die durch Unterstützungsakteurinnen/-akteure auf Länder- und kommunaler Ebene entsprechend der jeweiligen Situationen zu konkretisieren sind und in Modellprojekten vor Ort erprobt und angepasst werden können.

03 Die drei konzeptionellen Säulen der tragfähigen Unterstützungsstruktur

Der Rahmenplan umfasst die in den folgenden Abschnitten näher dargestellten drei tragenden Säulen der vertikalen Vernetzungsstruktur, der horizontalen Unterstützungsstruktur und des zentralen Informationsmanagements.

03.1 Die vertikale Vernetzungsstruktur

Die Herausforderung bei der Konkretisierung des Modells der dezentralen Vernetzung besteht darin, die Anforderungen rechtsstaatlicher, sozialstaatlicher und menschenrechtlicher Verpflichtungen innerhalb der Möglichkeiten und Begrenzungen der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zu bestimmen.



Bei der Ausarbeitung der Empfehlungen für die vertikale Vernetzungsstruktur haben wir uns aus pragmatischen und konzeptionellen Erwägungen an den Lösungen orientiert, die bereits im Zusammenhang mit den Unterstützungsstrukturen für die Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung eingeführt wurden [siehe L2 WP 1.4]. Im Anschluss erfolgt die Darstellung unterteilt in die drei Ebenen Bund, Land, Kommune. Eine Übersicht der vertikalen Vernetzungsstruktur bietet »Abb. 2, S. 420.

Bundesebene

Im Rahmen seiner Zuständigkeit kann und sollte der Bund die Befassung mit dem Thema anregen, zur Mitarbeit in Gremien einladen, die Erarbeitung und Verbreitung von Informations- und Arbeitsmaterialien sicherstellen sowie die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen der Unterstützung für Opfer von Arbeitsausbeutung evaluieren und optimieren.

Auf Bundesebene initiiert das für MH/A federführende Bundesministerium die Gründung einer ‚Bund-Länder-Arbeitsgruppe‘ (B-L-AG) und richtet diese aus. In der B-L-AG sollten neben weiteren zuständigen Bundesministerien und einer Vertretung der Bundesländer auch Repräsentantinnen/Repräsentanten ausgewählter

Unterstützungsakteurinnen/-akteure (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Wohlfahrtsverbände und lokale Unterstützungsnetzwerke, die insbesondere in der Anfangsphase die Erfahrungen der Modellprojekte einbringen) eingebunden werden.

Im Rahmen der B-L-AG werden grundlegende Fragen und Aufgaben im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen von MH/A und Arbeitsausbeutung in einer breit angelegten Strategie behandelt. Konkrete Arbeitsaufträge, die Fragen der Rahmenplanung und des Informationsmanagements (Ausarbeitung von Informationen, Handreichungen, Modulen) betreffen, werden in Unterarbeitsgruppen bearbeitet.

Das zuständige Bundesministerium nimmt die Einrichtung und Umsetzung eines zentralen Informationsmanagements [siehe weiter unten] in seine Verantwortung. Eine nicht staatliche Stelle (Agentur) wird mit dem Aufbau und der Pflege des zentralen Informationsmanagementsystems beauftragt, das über ein Webportal Informationen und Materialien vermittelt. Die Angebote der Agentur richten sich vor allem an Multiplikatorinnen/Multiplikatoren und Beraterinnen/Berater, die Unterstützungsaktivitäten leisten. Zu den Aufgaben dieser Agentur gehö-

ren das Sammeln und Auswerten von Informationen, das Erstellen von Material für Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildung; die Unterstützung lokaler Netzwerke bei der Bearbeitung schwieriger Fallkonstellationen; die Koordinierung von Aktivitäten und der Aufbau und die Pflege eines Webportals; die Sicherstellung von Informationsfluss und Austausch. Für die Erarbeitung von Unterstützungsmaterialien sollen die Vorlagen der B-L-AG und die Anregungen und Beiträge lokaler Unterstützungsakteurinnen/-akteure einbezogen werden. Bereits vorhandene Materialien und Informationen (Informationsflyer, Tarifregister, Übersetzungen) sollten aufgegriffen und als Beispiele guter Praxis dargestellt werden. Insbesondere in der Startphase wird es nötig sein, die finanzielle Anschubfinanzierung ausreichend zu gestalten.

Die Bundesregierung sollte zudem eine Stelle bestimmen, die für die Berichterstattung über die Maßnahmen zur Verhütung von Menschenhandel zuständig ist. Sinnvoll erscheint eine institutionelle Anbindung bei einem Ministerium, das fachlich zuständig, aber operativ nicht eingebunden ist, um ein möglichst unabhängiges Berichtswesen zu ermöglichen.

Schließlich sollte der Bund gezielt durch die Ausschreibung von Modellprojekten den Aufbau lokaler Netzwerke, die Unterstützung für Betroffene von MH/A im Rahmen einer Strategie der integrierten und kohärenten Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsausbeutung anbieten, auf den Weg bringen und Erfahrungen mit verschiedenen Formen der Umsetzung erhalten. Der Bund sollte Mittel für die Ausschreibung von mindestens sechs derartigen lokalen Modellprojekten bereitstellen, um die zügige Bildung von Interessensgemeinschaften anzuregen und Erfahrungen mit unterschiedlichen Trägerchaftsmodellen zu erhalten. Zur Ermittlung der genauen Inhalte der rechtlichen Voraussetzungen und der finanziellen Anforderungen sollte eine Machbarkeitsstudie durchgeführt werden, welche die Grundlage für die Ausschreibung bilden könnte.

Länderebene

Für die Länderebene wird empfohlen, dass das für Maßnahmen zur Unterstützung Betroffener von MH/A federführende Landesministerium die Bildung eines Runden Tisches initiiert und ausrichtet und eine Stelle zur Koordinierung der

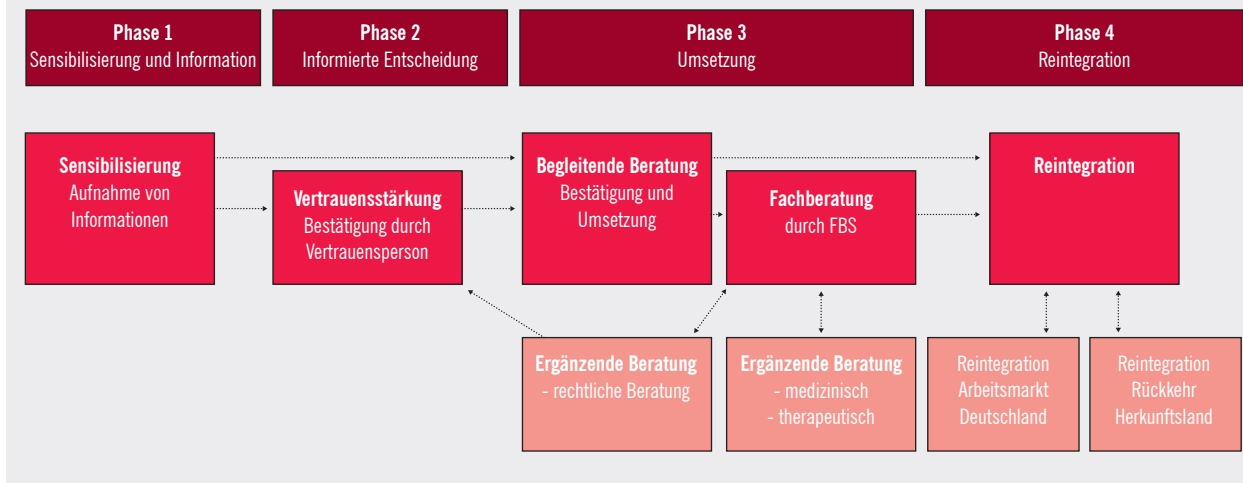
Aktivitäten zur Bekämpfung von MH/A und für menschenwürdige Arbeit für das Bundesland bestimmt (aus den Mitgliedern des Runden Tisches heraus).

Die Landeskoordinationsstelle unterstützt und koordiniert die im Bundesland aufzubauenden lokalen Unterstützungsnetzwerke, übernimmt die länderspezifische Übertragung vorhandener, unter anderem durch die B-L-AG bereitgestellter Materialien und erarbeitet eigene, länderspezifische Materialien. Die Stelle moderiert die im Zusammenhang mit dem Aufbau von Unterstützungsstrukturen aufkommenden Fragen und bemüht sich um verbindliche Regelungen insbesondere bei der Frage nach der Finanzierung von Leistungen, die im Rahmen einer beratenden Begleitung und Fachberatung erbracht werden (zum Beispiel Übernahme der Kosten für eine kurzfristige und zeitlich begrenzte Unterbringung einer größeren Gruppe von Arbeitsausbeutung Betroffener; Übernahme der Kosten für Beratung und Therapie im Rahmen von Fachberatung).

Die Länder übernehmen die Finanzierung von FBS zur Fachberatung der Betroffenen von MH/A und schreiben die Trägerschaft aus. Die bestehenden Fachberatungsstellen sollten ausdrücklich aufgefordert werden, ein Angebot zur Fachberatung der Betroffenen von MH/A und auch von männlichen Betroffenen einzureichen. Die für den Bereich MH/A neu einzurichtenden oder ausgeweiteten, schon bestehenden FBS werden als Stellen für begleitende Beratung und Fachberatung konzipiert, sodass bei geringem Fachberatungsbedarf die Kapazitäten auch für die begleitende Beratung oder Information eingesetzt werden können. Wenn die Kapazitäten durch die Fachberatung ausgelastet werden, ist eine zusätzliche Förderung weiterer begleitender Beratung vorzusehen.

Ebenfalls zu klären ist die Frage der Lokalisierung und Finanzierung der begleitenden Beratung. Die Befunde aus LOS 1 zeigen, dass im Rahmen der bestehenden Beratungsangebote, unter anderem zu arbeitsrechtlichen, sozialrechtlichen, aufenthaltsrechtlichen Fragen und in der Fachberatung für Opfer von Menschenhandel, auch Konstellationen ausbeuterischer Beschäftigung bekannt werden. Nach dem Kriterium der Potenzialnutzung und Niedrigschwelligkeit wird empfohlen, bereits bestehende und aus Landesmitteln geförderte Beratungs-

Abb. 3: Der horizontale Unterstützungsprozess



stellen nach entsprechender Qualifizierung ein Mandat für die begleitende Beratung von Betroffenen von Arbeitsausbeutung zu geben und sie angemessen auszustatten und fortzubilden. Auf diesem Wege kann ein flächendeckendes Beratungsangebot aufgebaut werden.

Kommunale Ebene

Auf kommunaler Ebene sollten durch die zuständige Verwaltung die Mittel zur Finanzierung einer Stelle für die Initiierung und Koordination eines lokalen Netzwerkes, das die Unterstützungsangebote für Betroffene von MH/A und Maßnahmen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit umsetzt, bereitgestellt werden.

Die Ausschreibung von Modellprojekten kann Anstoß für die Einrichtung solcher Stellen durch Kommunen geben. Arbeitsgrundlage und Schwerpunkt der Unterstützungsarbeit auf lokaler Ebene ist die Umsetzung des rechtbasierten Unterstützungskonzeptes. Die bei einem nicht staatlichen Träger anzusiedelnde Koordinationsstelle sollte u. a. den Aufbau und die Qualifizierung des lokalen Unterstützungsnetzwerkes umsetzen, Informationen zur Situation und Entwicklung auf lokaler Ebene sammeln, aufbereiten und verfügbar machen, geeignete Arbeitsstellen für die Netzwerke gewinnen, Akteurinnen/Akteure für die Vertrauensstärkung ansprechen und schulen, die bestehenden Beratungsangebote mit dem Thema Arbeitsausbeutung und menschenwürdige Arbeit vertraut machen und auf Handlungsmöglichkeiten hinweisen. Die bereits bestehenden und aus kommunalen Mitteln ge-

förderten Beratungsstellen sollten bei Interesse und Eignung nach einer entsprechenden Qualifizierung das Mandat für die begleitende Beratung für Betroffene von Arbeitsausbeutung erhalten.

Bei der Bildung lokaler Netzwerke ist eine möglichst breite und offene Beteiligung vieler verschiedener Akteurinnen/Akteure und eine Anbindung an die kommunalen Parlamente und Verwaltungen anzustreben, indem zum Beispiel Amtsleitende und kommunale Amtsträgerinnen/-träger am Netzwerk teilnehmen oder das kommunale Parlament einen (Unter-)Ausschuss unter Beteiligung gewählter Ratsmitglieder einsetzt. Eine genauere Darstellung der arbeitsteiligen Umsetzung der Unterstützungsfunktionen durch die operativen und intermediären lokal verankerten Akteurinnen/Akteure erfolgt mit der horizontalen Darstellung des Unterstützungsprozesses.

03.2 Der horizontale Unterstützungsprozess

Mit der vorhergehenden Darstellung der vertikalen Vernetzungsstrukturen sind die wesentlichen Rahmenelemente des empfohlenen tragfähigen Unterstützungskonzeptes eingeführt worden. Für die Konzeptionalisierung der ‚horizontalen‘ Umsetzung der Unterstützungsangebote sind die Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme der zurzeit praktizierten Unterstützungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Die in LOS 1 vorgestellten Teilstudien verweisen darauf, dass die bestehende Unterstützung für Opfer von Menschenhandel die Ausführung mehrerer Funktionen beinhaltet. Neben der alimentierten Fachberatung (gegebenfalls in Schutzwohnungen)

sind vor allem die Information über Rechte und Schutzangebote, die Vertrauensstärkung, die begleitende Beratung, die ergänzende Beratung in speziellen Rechtsfeldern und zur therapeutischen und medizinischen Behandlung sowie Reintegrationsberatung und die Koordination der Unterstützungsakteure grundlegend.

Die Tragfähigkeit der Unterstützungsstrukturen ergibt sich durch die Vollständigkeit der erbrachten Funktionen. Im Bereich der Unterstützung für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung sollten die Funktionen auf lokaler Ebene durch Akteurinnen/Akteure, die aufgrund ihrer Positionierung, Kompetenzen oder Alltagsnähe zu potenziellen Betroffenen von Arbeitsausbeutung für die Übernahme von Unterstützungsfunktionen infrage kommen, arbeitsteilig erbracht werden. Die Abfolge und das Zusammenwirken der in den dargestellten Unterstützungsphasen eingesetzten Funktionen sind zum besseren Verständnis als ‚horizontaler‘ Prozess in »Abb. 3, S. 422 veranschaulicht.

Aus der Perspektive von Unterstützungssuchenden können die Abfolge und das Zusammenwirken der Funktionen als Prozess verstanden werden, der die vier Phasen der (1) Sensibilisierung und Information, (2) der informierten Entscheidung, (3) der Umsetzung und (4) der Reintegration umfasst. In der ersten Phase geht es darum, durch Informationen und Anerkennung eines erlittenen Unrechts sowie durch Vertrauensstärkung eine Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten zu erfahren und ein Erstberatungsgespräch zu führen. In der Phase der informierten Entscheidung wird es den Betroffenen möglich, durch die Inanspruchnahme einer fachlich qualifizierten Beratung zu einer fundierten Einschätzung der Situation und der vorhandenen Handlungsmöglichkeiten zur Einleitung zivil-, arbeits- und strafrechtlicher Schritte zu kommen.

Auf der Grundlage einer fachlich qualifizierten Beratung ist die informierte Entscheidung möglich, welche weiteren Schritte unternommen und welche Unterstützungsangebote (zum Beispiel Reflexionszeit) in Anspruch genommen werden können. Neben den strafrechtlichen Schritten sind insbesondere auch die arbeitsrechtlichen Möglichkeiten der Forderung nach Auszahlung vorenthaltenen Lohnes oder der zivilrechtlichen Forderung nach Entschädigung oder Schmerzensgeld zu betrachten. In der Pha-

se der Umsetzung erhält eine betroffene Person kontinuierliche Beratung und Unterstützung bei der Umsetzung der eingeleiteten Schritte, um laufende Verfahren kompetent und informiert durchführen zu können. Die eigentliche Phase der Reintegration beginnt mit der operativen Vorbereitung der Reintegration oder Integration, wird aber bereits möglichst früh – idealerweise schon im Erstgespräch – mit der Feststellung der Perspektiven der Betroffenen vorbereitet.

Im Folgenden werden die Funktionen noch einmal – eine ausführlichere Darstellung bietet L2 WP 1.5 – kurz dargestellt und mit einem Hinweis auf mögliche Akteurinnen und Akteure der operativen Umsetzung verbunden.

1. Information: An erster Stelle ist der Bedarf an Information zu nennen, die in einer Form angeboten werden muss, die Unterstützungsbedürftige erreicht sowie von ihnen als relevant, vertrauenswürdig und praktikabel erkannt werden kann [siehe L1 WP 1, WP 2.1, WP 2.2]. Wichtig als detaillierte Information ist die grundlegende Botschaft, dass Betroffene von Arbeitsausbeutung Rechte besitzen und bei der Durchsetzung von Ansprüchen Unterstützung erhalten [siehe L2 WP 2]. Diese Art der Meta-Information ist über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus auch an weitere Kreise zu vermitteln, um die Chance auf Informationsweitergabe zu erhöhen. Weiterhin sollte die Möglichkeit bestehen, sich bei Interesse und Bedarf zum Beispiel über ein Webportal detailliertere Informationen zu beschaffen [siehe L1 WP 2.2]. Für die Erstellung von Information ist auf die für das zentrale Informationsmanagement zuständige Agentur hinzuweisen, die Informationen sammelt, aufbereitet, verbreitet und Mediatoren anbietet. Als Mediatoren kommen Organisationen infrage, die Unterstützung anbieten und die Informationen in eine passgenaue, zielgruppenspezifische Form bringen [siehe insbesondere L1 WP 1, WP 2.1, WP 2.2].
2. Vertrauensstärkung: Für Betroffene von Arbeitsausbeutung ist oft eine Bestärkung durch alltagsnahe Vertrauenspersonen der entscheidende Anstoß, um Beratung und Unterstützung aufzusuchen. Am überzeugendsten sind dabei Beispiele erfolgreich abgeschlossener Fälle. Die Funktion der Ver-

trauensstärkung sollte systematisch einbezogen werden, und Schlüsselpersonen, die aufgrund ihrer sozialen Stellung oder ihres Engagements als Vertrauenspersonen für Risikogruppen infrage kommen, sollten in die Unterstützungsstruktur einbezogen werden, damit Unterstützung suchende Personen bestärkt werden, eine Stelle der beratenden Begleitung aufzusuchen.

3. Begleitende Beratung: Zur Bearbeitung von Fällen der Arbeitsausbeutung ist eine kontinuierliche begleitende Beratung zu empfehlen, um Betroffenen eine informierte Entscheidung zur Einleitung und Verfolgung weiterer Schritte zu ermöglichen. Die begleitende Beratung bietet auf die Bedürfnisse der Betroffenen abgestimmte Informationen, vermittelt bei Bedarf ergänzende Beratung durch Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälte oder eine Betreuung durch Fachberatungsstellen. Die begleitende Beratung stellt höhere Anforderungen an die Qualität der Beratung und sollte von ausgewählten Stellen durchgeführt werden (Cyrus 2004, Mecheril 2004). Die begleitende Beratung fungiert außerdem als Scharnier und Vertretung, wenn die Person nicht mehr vor Ort ist. Im Rahmen der begleitenden Beratung sollten auch direkte Verhandlungen mit Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern möglich sein. Für die begleitende Beratung sind daher Stellen und Organisationen zu gewinnen, die über fachliche Kompetenzen und Erfahrungen in der Beratung verfügen und in die Arbeit mit Risikogruppen oder -bereichen bereits eingeführt sind. Neben gewerkschaftlichen Anlaufstellen ist dabei auch an die Beratungsangebote der Wohlfahrtsverbände zu denken.
4. Fachberatung: Für die Fachberatung sind geeignete Träger zu gewinnen, die professionelle und qualifizierte Angebote für den besonderen Betreuungsbedarf im Fall extremer und traumatisierender Umstände sicherstellen (Schaab & Maragkos 2010). Diese Angebote umfassen alle Maßnahmen, die in einem geschützten Rahmen erbracht werden und notwendig sind, damit die Person zur Ruhe kommen, Stabilität gewinnen und Orientierung erhalten kann. In diesen Fällen sind bei Bedarf auch ergänzende psychosoziale Unterstützungsangebote und ergänzende rechtliche Beratung anzubieten.
5. Ergänzende Beratung: Für die ergänzende Beratung wird mit dem bestehenden Angebot von Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälten und Therapeutinnen/Therapeuten, Ärztinnen/Ärzten gearbeitet. Klientinnen und Klienten sollten in Absprache mit der begleitenden Beratung Zugang zu ergänzender Beratung durch praktizierende Fachleute, zum Beispiel zu arbeitsrechtlichen, zivilrechtlichen, strafrechtlichen Fragen sowie zur medizinischen und therapeutischen Behandlung erhalten. Nur durch eine qualifizierte ergänzende Beratung, in der die Voraussetzungen, Erfolgsaussichten und mögliche Konsequenzen für die Betroffenen selber ermittelt werden, können die Handlungsmöglichkeiten verantwortungsvoll aufgezeigt und eine informierte Entscheidung getroffen werden.
6. Reintegration: Für die Reintegration werden von der begleitenden Beratung die angemessenen Stellen je nach Zielsetzung hinzugezogen. Das Ziel der Unterstützung ist die Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit und Verwirklichung eines selbst gewählten Lebensentwurfes, die sich als gelungene Wiedereingliederung bezeichnen lässt. Die Befunde zeigen unterschiedliche Orientierungen: Wiederaufnahme des Migrationszieles durch Beschäftigung im Zielland oder Rückkehr in das Herkunftsland. Im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten sollten beide Möglichkeiten unterstützt werden.
7. Koordination: Die dargestellten Unterstützungsfunktionen bauen aufeinander auf und sind miteinander verknüpft. Damit der komplizierte Prozess der arbeitsteiligen Unterstützung gelingen kann, bedarf es auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene jeweils der Koordination und Vernetzung der eingebundenen Akteurinnen/Akteure, wie sie im vorhergehenden Abschnitt (vertikale Vernetzungsstruktur) beschrieben wurde. Für die Bundesebene wird vorgeschlagen, dass das für die Verhütung von MH/A federführende Ministerium mit der Initiierung und Ausrichtung der B-L-AG sowie der Einrichtung einer Agentur für das zentrale Informati-

onsmanagementsystem die institutionellen Voraussetzungen für eine koordinierte bundesweite Strategie schafft. Zusätzlich sollten durch die Agentur thematische und funktionale Koordinationsleistungen angeboten werden, um den überregionalen Austausch und die Vernetzung branchenspezifischer agierender (zum Beispiel Privathaushalte, Gastronomie), funktional spezialisierter (zum Beispiel Koordinatorinnen/Koordinatoren der Länder, begleitende Beratung) oder auf bestimmte Risikogruppen spezialisierter (zum Beispiel bestimmte Sprachgruppen) Unterstützungsanbieter gezielt zu fördern. Diese thematischen Vernetzungen könnten etwa in Form von Workshops erfolgen, die auf Anregung der Bundes- oder Länderkoordination angeboten werden. Die Ergebnisse dieser Veranstaltungen sollten wiederum für die Aktualisierung des zentralen Informationsmanagementsystems genutzt werden. Auf Länderebene sollten die für MH/A zuständige Ministeriumsstellen einen Runden Tisch einrichten und eine Koordinationsstelle benennen, die eine ‚Übersetzung‘ der zentral auf Bundesebene erarbeiteten Informationen auf die jeweiligen Länderkontexte vornimmt, den Informationsfluss dieser länderspezifisch aufbereiteten Informationen an die lokalen Unterstützungsnetzwerke gewährleistet und die Voraussetzungen für die Unterstützungsarbeit (grundsätzliche Klärung der Kostenübernahme, Kooperationsvereinbarungen zwischen Akteurinnen/Akteuren, Entwicklung von Qualitätsstandards für die Unterstützung) für das betreffende Bundesland schafft. Die Landeskoordinierungsstelle sollte auch Kommunen beim Aufbau lokaler Netzwerke unterstützen und den Austausch und die Fortbildung für das Bundesland organisieren. Auf lokaler Ebene ist die Koordination der Unterstützungsnetzwerke durch die Bestimmung einer lokalen Koordinationsstelle sicherzustellen, die bei einem der lokalen freien Träger angesiedelt werden sollte. Die lokale Koordination hat die Aufgabe, Träger für Unterstützungsfunktionen zu gewinnen, diese zu unterstützen und Informationen für die lokale Ebene zu sammeln, auszuwerten und zu vermitteln. Die kommunale Verwaltung und die Verfolgungsbehörden sind einzubeziehen, um

Kommunikation und Austausch zu fördern und Zusammenarbeit zu ermöglichen.

03.3 Das zentrale Informationsmanagement

Damit das komplexe, funktional arbeitsteilig konzipierte Unterstützungsmodell effektiv funktionieren kann, muss sichergestellt sein, dass die auf unterschiedlichen Ebenen beteiligten Akteurinnen/Akteure über die jeweils erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen und auf dem aktuellen Stand gehalten werden. Zur Vermeidung von Mehrfachbearbeitungen wird angeregt, das Informationsmanagement zentral auf Bundesebene anzusiedeln und bei einem Träger zu konzentrieren. Dieser sollte zur Verbreitung der Informationen ein möglichst barrierefreies Webportal aufbauen, dieses pflegen und Materialien in modularisierter Form bereitstellen, die von den operativ tätigen Unterstützungsakteurinnen/-akteuren abgerufen und für den jeweils eigenen Kontext konkretisiert und zum Beispiel um Adressen ergänzt werden können.

Die Angebote des Webportals sollten Informationen für unterschiedliche Zielgruppen bereitstellen, so für Personen, die im Alltag oder Berufsleben in Kontakt mit Risikogruppen kommen können (Modul Sensibilisierung), für Betroffene von Arbeitsausbeutung (Modul Information), für Aktive in der Vertrauensstärkung (Modul Vertrauensstärkung), für Tätige in der begleitenden Beratung (Modul begleitende Beratung) sowie Hinweise zur Reintegration (Modul Reintegration), Fachberatung (Modul Fachberatung), für die ergänzende Beratung (Modul ergänzende Beratung). Hinweise zur Gestaltung des Webportals bietet Teilstudie LOS 2 WP 2.

Die Ausarbeitung der Module sollte von Fachleuten in enger Kooperation mit Praktikerrinnen/Praktikern erfolgen und vom Träger des Informationsmanagements in Absprache mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe in Auftrag gegeben werden. Es ist zu erwägen, Elemente des Informationsmanagementsystems im Rahmen der Förderung transnationaler europäischer Projekte aufzubauen. Damit würden nicht nur zusätzliche Mittel mobilisiert, sondern auch Anstöße auf europäischer Ebene gegeben.

Im Folgenden werden die oben genannten Module ausgeführt, die vom zentralen Informationsmanagement als Minimum zur Unterstützung der Funktionen entwickelt und angeboten werden sollten:

Modul Sensibilisierung:

Das Sensibilisierungsmodul enthält Informationen für Personen oder Einrichtungen, die in Kontakt mit Personen kommen oder kommen könnten, die sich in einer Situation extremer Ausbeutung befinden. Hier gilt es, durch alltagsnah formulierte Anhaltspunkte zur Identifizierung rechtswidriger Ausbeutungsverhältnisse und konkreter Hinweise auf lokal bestehende Anlaufstellen Dritte zu motivieren, den Betroffenen Informationen über Unterstützungsangebote zukommen zu lassen. Das Sensibilisierungsmodul sollte für verschiedene Berufsgruppen, Sprachgruppen und Situationen konzipiert werden.

Modul Information für Betroffene:

Das Informationsmodul richtet sich an direkt Betroffene und verweist in elementarer Form darauf, dass Beschäftigte unabhängig von der Rechtsform des Beschäftigungsverhältnisses und des Aufenthaltes grundlegende Rechte und Ansprüche besitzen und geltend machen können, wobei auch die bestehenden Instrumente der Durchsetzung dargestellt und Kontakte beziehungsweise Anlaufstellen genannt werden. Das Informationsmodul könnte als Basis die Vorlage einer kleinen Karte für die Brieftasche haben, die in verschiedenen Sprachen angeboten wird, in hoher Auflage gedruckt und kostenlos verteilt, bei Bedarf aber auch individuell ausgedruckt werden kann. Mit der Karte soll Personen stimulierende Information angeboten werden. Konkretere Erläuterungen sollten auf einer Website bereit gehalten werden, die ausgehend vom Informationsbedarf der Betroffenen die grundlegenden Rechte und Ansprüche in alltagsnaher Sprache vermittelt und einen Hinweis auf eine möglichst lokale und niedrigschwellige Stelle enthält, die vertrauliche Beratung anbietet.

Modul Vertrauensstärkung:

Das Modul der Vertrauensstärkung richtet sich an Einrichtungen und Einzelpersonen, die für die Funktion der Vertrauensstärkung gewonnen wurden. Das Modul sollte einen knappen Überblick über die bestehenden Rechte, Ansprüche und Möglichkeiten der Durchsetzung geben, die Betroffenen von Arbeitsausbeutung zur Verfügung stehen. Beispiele erfolgreicher Unterstützung sollten in kurzer Form dargestellt werden. Sodann ist es wichtig, auch die jeweiligen Vo-

oraussetzungen darzustellen, die erfüllt sein müssen, damit ein Rechtsanspruch begründet und verfolgt werden kann. Weiterhin sollte das Modul ermutigen, sich an eine begleitende Beratung zu wenden. Ein weiteres Element sind Hinweise zur Durchführung von Beratungsgesprächen mit dieser besonderen Fallgruppe der von Arbeitsausbeutung betroffenen Personen, die vor allem die kommunikativen Anforderungen und die Erwartungen der Beratenden reflektiert (Cyrus 2004, Mecheril 2004). Auf die Möglichkeiten und insbesondere Grenzen der Vertrauensstärkung ist einzugehen und das Ziel der Vertrauensstärkung zu betonen: die Unterstützung suchenden Personen zu motivieren, eine qualifizierte begleitende Beratung aufzusuchen.

Modul Begleitende Beratung:

Das Modul Begleitende Beratung unterstützt die in der begleitenden Beratung Tätigen. Für die Begleitende Beratung, die als Scharnier und Knotenpunkt der arbeitsteiligen Unterstützung fungiert, ist ein fundierter und fachlich angemessener Überblick über die Rechte und Ansprüche, die Instrumente der Durchsetzung und die Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme anzubieten. Im Modul Begleitende Beratung werden praxisrelevante Informationen konzentriert und übersichtlich unter anderem zu folgenden Sachverhalten angeboten:

- Rechtsanspruch auf Lohn für geleistete Arbeit und die Instrumente zur Durchsetzung (Anschreiben mit Forderung, Mahnverfahren, Gerichtsverfahren)
- Rechtsanspruch nach dem Opferentschädigungsgesetz
- Rechtsanspruch im Anschluss an Regelungen nach der Arbeitgebersanktionenrichtlinie
- Rechtsansprüche auf zivilrechtliche Kompensation (Schmerzensgeld)
- Weitere Rechtsansprüche (zum Beispiel auf Leistungen auf einen eventuell einzurichtenden Fonds bei Zahlungsunfähigkeit der Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber)

Das Modul für die Begleitende Beratung sollte die Standards der Sozialberatung darstellen und unter anderem Hinweise zur angemessenen Strukturierung der beratenden Begleitung in Form von Musterformularen etc. anbieten (Dokumentation, Checklisten mit Hinweisen, wel-

che Informationen wann für welche Gelegenheit benötigt werden etc.). Schließlich sind auch hier zur Unterstützung Informationen einzubinden, die eine Reflexion der Unterstützungsarbeit, der Gesprächsführung, der Beziehungsdynamik und der emotionalen Belastung durch die Beratungstätigkeit anbieten.

Modul Ergänzende Beratung:

Das Modul Ergänzende Beratung dient zur Unterstützung der Fachleute in den verschiedenen Themenfeldern, richtet sich an die jeweils professionell Beratenden, stellt fachliche und themenspezifische Übersichten über den Stand der rechtlichen Bestimmungen zusammen und gibt Hinweise auf Rechtslage und Rechtsprechung. Die für das BMAS im Rahmen des Auftrags erarbeiteten Rechtsgutachten [siehe L1] bilden einen guten Ausgangspunkt für die Ausarbeitung solcher Module. Durch die Begleitende Beratung sollten die für die Ergänzende Beratung hinzugezogenen Fachleute auf die Module hingewiesen werden. Die Module zur Ergänzenden Beratung sollen örtlich konsultierte Fachleute in verschiedenen Rechtsfeldern dabei unterstützen, eine vorgetragene Fallkonstellation einzuordnen und zu bewerten. Damit soll sichergestellt werden, dass eine kompetente und umfassende Beratung in komplexen Rechtsgebieten mit angemessenem Aufwand erfolgen kann. An möglichen Rechtsgebieten sind zu nennen Strafrecht (Kooperation in Strafverfahren als Betroffene), Zivilrecht (Schadenersatzforderungen und Schmerzensgeld), Aufenthaltsrecht (aufenthaltsrechtliche Konsequenzen für die Betroffenen) oder Arbeitsrecht (Durchsetzung von Lohn für geleistete Arbeit, Bewertung erbrachter Leistungen). Weiterhin sind auch für die ergänzenden Angebote der medizinischen und therapeutischen Versorgung, die sich an Opfer von Menschenhandel richten, Arbeitshilfen anzubieten.

Modul Fachberatung:

Das Modul zur Fachberatung bietet Informationen für die in Fachberatungsstellen Tätigen an. Dabei wird zusätzlich zu den Hinweisen des Moduls auf die rechtlichen Grundlagen der Aufnahme und Unterbringung im Rahmen von Schutzprogrammen für Opfer von Menschenhandel eingegangen, Informationen zum sozialpädagogischen und psychologischen Umgang mit traumatisierten möglichen Betroffenen von

Menschenhandel angeboten sowie auf Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit anderen Stellen aufmerksam gemacht. Für die Ausarbeitung des Moduls könnten die bereits entwickelten Standards und bestehenden Erfahrungen aus der Fachberatung der Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung Berücksichtigung finden¹ (Schaab & Maragkos 2010).

Modul Wiedereingliederung:

Das Modul Wiedereingliederung gibt einen Überblick über die bestehenden Möglichkeiten der gesellschaftlichen Wiedereingliederung und die jeweils bestehenden Hilfen und Förderungen nach der Ablösung aus einem ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnis. Diese Informationen sind wichtig, da sie den Betroffenen mögliche Alternativen zu einer aktuellen Ausbeutungssituation verdeutlichen. Für nicht deutsche Betroffene sind neben der Rückkehr und Wiedereingliederung in das Herkunftsland (BAMF 2009, Schmidt-Fink 2009) auch die Regelungen und Möglichkeiten der Fortführung eines kurz- und längerfristigen Aufenthalts in Deutschland darzustellen. Dabei sind von Bedeutung auch Informationen über die Möglichkeit der Aufnahme einer neuen Beschäftigung durch Wechsel des Arbeitgebers und über aufenthaltsrechtliche Regelungen wie beispielsweise die Möglichkeit, dass eine erteilte Aufenthaltserlaubnis nicht ungültig wird. Das Modul Wiedereingliederung ist in der Form einer Handreichung für die in der Beratung Tätigen zu entwickeln, wobei eine vereinfachte Form für die Vertrauensstärkung und eine detaillierte Form für die begleitende Beratung sinnvoll erscheint. Auch für die Betroffenen sollte eine knappe Information mit den wesentlichen Möglichkeiten und dem Angebot zur Beratung erstellt werden.

Modul Fort- und Weiterbildung:

Die Module zur Fort- und Weiterbildung bieten für die berufliche Fortbildung Material für die Ausarbeitung entsprechender Angebote an. Fortbildungsmöglichkeiten sollten mit Zuschnitt auf spezifische Bedarfe für Bereiche (Branchen), Funktionen (begleitende Beratung, Information, Wiedereingliederung etc.) oder auch Unterstützungsakteurinnen und -akteure (Kontrollbe-

1] Die unter anderem in einem vom KOK voraussichtlich Anfang 2011 herausgegebenen Qualitätshandbuch dargestellt werden.

hörden, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände) angeboten werden. Die Ausarbeitung von Modulen soll anregen, entsprechende Angebote zu entwickeln und die Qualität der Angebote zu sichern. Diese Module sind für die Ausarbeitung von Curricula zur beruflichen Fortbildung und Erwachsenenbildung vorgesehen. Es wäre zu überlegen, auch ein allgemeines Modul für Angebote der Erwachsenenbildung zum Beispiel für Volkshochschulen anzubieten, um für das Thema Verhütung von MH/A und Förderung menschenwürdiger Beschäftigung durch Abendveranstaltungen oder Seminare zu sensibilisieren und auch einen weiteren Kreis von interessierten Personen anzusprechen, die mit dem Thema in Berührung kommen und sich informieren wollen.

- Verhütung von Menschenhandel bestimmen
- Der Bund sollte die rechtlichen Rahmenbedingungen der Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Arbeitsausbeutung überprüfen und rechtliche Änderungen zur Stärkung der Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit vornehmen
- Der Bund sollte zur Initiierung des Aufbaus lokaler Unterstützungsnetzwerke Mittel für die Ausschreibung von Modellprojekten bereitstellen

04 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das vorgeschlagene Modell der dezentralen Vernetzung entspricht den herausgearbeiteten notwendigen Kriterien der Potenzialnutzung, Niedrigschwelligkeit, Dezentralität und Funktionenvollständigkeit. Als Dachbotschaft wird empfohlen, stimulierende Botschaften („menschenwürdige Arbeit“) in den Vordergrund zu stellen. Im Mittelpunkt sollte die Betonung der Rechte und Ansprüche der von Arbeitsausbeutung betroffenen Personen stehen. Mit dem rechtsbasierten Ansatz werden auch täter- und opferzentrierte Ansätze integriert. Das Konzept soll die Anzeigenbereitschaft erhöhen, die Identifikation der Opfer von MH/A verbessern, eine selbstregulative Funktion entwickeln und eine präventive Wirkung entfalten.

Zum Abschluss sollen noch einmal die Empfehlungen zusammenfassend aufgelistet werden, die den Auftraggeber Bund betreffen:

- Der Bund sollte den Aufbau tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung durch Initiierung und Ausrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe befördern
- Der Bund sollte in seiner Zuständigkeit den Aufbau und das Angebot eines Zentralen Informationsmanagementsystems durch eine Agentur veranlassen und finanzieren
- Der Bund sollte eine geeignete Stelle mit der Berichterstattung über die Maßnahmen zur

05 Literatur

- Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge (2009):* Rückkehrunterstützung in Deutschland. Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und Reintegration in Drittstaaten. Nürnberg: BAMF.
- Cyrus, N. (2004):* Soziale Arbeit mit Menschen ohne Aufenthaltsrechte. In Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft, ed. Treichler, A./Cyrus, N., pp. 180-203. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.
- Cyrus, N./Vogel, D./de Boer, K. (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: BBGM.
- Follmar-Otto, P./Rabe, H. (2009):* Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin: DIMR.
- ILO (2010):* International labour migration. A rights-based Approach. Geneva: ILO.
- Mecheril, P. (2004):* Beratung in der Migrationsgesellschaft. Paradigmen einer pädagogischen Handlungsform. In Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft, ed. Treichler, A./Cyrus, N., pp. 371-87. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.
- Schaab, E./Maragkos, M. (2010):* Traumaleitfaden Handbuch. Hilfe für den professionellen Umgang mit Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung für Polizei, Justiz und kommunale Verwaltung. Wiesbaden: BKA.
- Schmidt-Fink, E. (2009):* Erfassung der Rückkehrhilfesysteme in den Bundesländern. Untersuchung im Auftrag der Landeshauptstadt München. Büro für Rückkehrhilfen – Projekt Coming Home. München: Sozialreferat München.
- Surtees, R. (2008):* Why Shelters? Considering residential approaches to assistance. Vienna: Nexus.

LOS 2 ›

Studie zur Erarbeitung möglicher Kooperationsstrukturen auf Bundesebene und Entwicklung eines Konzepts der Präventions- und Informationsarbeit im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

L2 WP2

Präventions- und Informationsarbeit

L2 WP 2.1 *Helga Kröger*

› Konzept der Präventions- und Informationsarbeit für die Zielgruppe der Betroffenen und der Öffentlichkeit

Inhalt

433 ›	1	Einführung
433 ›	2	Zielsetzung
435 ›	3	Analytischer Block
435 ›	3.1	Briefings und Recherche
435 ›	3.1.1	Betroffene Gruppen
436 ›	3.1.2	Vorkommen und Merkmale
436 ›	3.1.3	Wahrnehmung von MH/A in der Öffentlichkeit
437 ›	3.2	Literaturdiskussion
438 ›	3.2.1	PR-Kampagnen – Über die Inszenierung von Öffentlichkeit durch Kampagnen
439 ›	3.2.2	„Das zur Schau gestellte Elend“
441 ›	3.3	Kampagnenanalyse
441 ›	3.3.1	Kampagnen zur Fußball-WM 2006
443 ›	3.3.2	Aktuelle Kampagnen gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
445 ›	3.4	Menschenrecht auf Arbeit und soziale Teilhabe
446 ›	3.5	Empowerment
446 ›	3.6	Fazit des Analytischen Blocks / Ist-Situation
447 ›	4	Strategischer Block
447 ›	4.1	Zielgruppendefinition
447 ›	4.1.1	Betroffene
448 ›	4.1.2	Breite Öffentlichkeit, Verbraucherinnen und Verbraucher
448 ›	4.1.3	Täterinnen / Täter
448 ›	4.1.4	Fachöffentlichkeit
449 ›	4.1.5	Multiplikatorinnen und Multiplikatoren
449 ›	4.2	Kommunikationsziele
450 ›	4.3	Positionierung
451 ›	4.4	Dachbotschaft
451 ›	4.5	Strategischer Weg / Bündnisse
452 ›	4.6	Kommunikative Leitidee(n)
453 ›	5	Operativer Block / Empfehlungen
454 ›	5.1	Informationsangebot für Betroffene
456 ›	5.2	Sensibilisierung der Öffentlichkeit / Verbraucherinnen und Verbraucher
457 ›	5.3	Wichtige Kennzeichen einer Kampagne
458 ›	5.4	Ermittlung der Kampagnenwirkung
458 ›	6	Zusammenfassung und Ausblick
459 ›	7	Literatur

L2 WP 2.1 | Helga Kröger

Konzept der Präventions- und Informationsarbeit für die Zielgruppe der Betroffenen und der Öffentlichkeit

01 Einführung

Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (MH/A) können nur dann wirklich greifen, wenn allen Akteurinnen und Akteuren sowie Betroffenen und der Öffentlichkeit Informationen über Hintergründe des Phänomens MH/A und über vorhandene Unterstützungsstrukturen vorliegen. Aus diesem Grund kommt einer zielgerichteten und aussagekräftigen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zum Thema eine große Bedeutung zu.

Aktuell ist das Wissen über MH/A in Deutschland nicht sehr verbreitet, wie auch in LOS 1 der Studie eindrucksvoll dargestellt wird [siehe L1 WP1]. Der Begriff Menschenhandel wird häufig vermischt mit Schleusungsdelikten oder auf extreme Fälle begrenzt, beispielsweise einhergehend mit körperlicher Gewalt und Freiheitsberaubung. Diese Fälle entsprechen jedoch eher nicht der Regel und werden von den meisten Menschen auch als extreme Vorkommnisse erkannt und als solche eingeordnet. Anders verhält es sich mit den weitaus häufiger vorkommenden, vermeintlich „milderen“ Formen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung: Es ist davon auszugehen, dass die meis-

ten Menschen in Deutschland weder wissen, wann und in welchem Maße diese vorkommen, noch inwieweit sie indirekt daran teilhaben beziehungsweise davon profitieren.

Um dem MH/A entgegenwirken zu können, müssen deshalb die breite Öffentlichkeit und beteiligte Akteurinnen und Akteure aus NGOs und staatlichen Einrichtungen (gegebenfalls Multiplikatorinnen und Multiplikatoren) sensibilisiert werden. Nur mit einem breiten Informationshintergrund können Betroffene identifiziert und geschützt werden und kann Einfluss auf den Markt ausgeübt werden.

Um die Position (potenziell) Betroffener zu stärken, benötigen diese direkte und verständliche Informationen über ihre Rechte und den einfachen Zugang zu Unterstützungsmöglichkeiten in Deutschland.

02 Zielsetzung

Dieses Konzept bezieht sich insbesondere auf die Zielgruppen der Betroffenen und potenziell Betroffenen sowie auf die breite Öffentlichkeit

und dort Verbraucherinnen und Verbraucher der Produkte und Dienstleistungen. Da zum Zeitpunkt der Studie keine konkreten Anhaltspunkte wie zum Beispiel differenzierte Zielsetzung, Umfang, Zeitpunkt, finanzieller Rahmen etc. für die Gestaltung der Präventions- und Informationsarbeit zu MH/A ausgemacht werden konnten, liefert diese Ausarbeitung konzeptionelle Eckpunkte für mögliche zukünftige Kampagnen, die dann geplant und durchgeführt werden sollten, wenn:

- geklärt ist, welche Vernetzungen/Kooperationen angestrebt werden und welche (fachlichen und finanziellen) Rahmenbedingungen sich daraus ergeben und
- sich die Unterstützungsstrukturen konstituiert haben.

Auf der Basis vorhandener oder zumindest geplanter Strukturen und Kooperationen und mit konkreter Ausrichtung auf bestimmte Ziele und Zielgruppen dürften öffentlichkeitswirksame Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen die Prävention und Bekämpfung von MH/A positiv beeinflussen und unterstützen.

Der vorliegenden Ausarbeitung der konzeptionellen Eckpunkte liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Je größer die Sensibilisierung und das Fachwissen aller beteiligten Akteurinnen und Akteure ist, desto besser können Betroffene identifiziert und geschützt werden.
- Gezielte Informations- und Präventionsarbeit sind wichtige Mittel, um MH/A zu bekämpfen und zu verhindern sowie die Betroffenen zu unterstützen.
- Kampagnen sollten den Schwerpunkt auf Empowerment setzen, also die Stärkung der Betroffenen in den Blick nehmen, sodass sie sich selbst aktiv für ihre Rechte einsetzen können und im weiteren Verlauf vielleicht auch für die Rechte anderer, die in ähnliche Situationen geraten sind. Das bedeutet, dass die Betroffenen direkt und in ihrem realen Umfeld erreicht werden müssen.
- Eine sensibilisierte und informierte Öffentlichkeit schafft zum einen ein Klima der Enttabuisierung und damit mögliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner

oder Multiplikatorinnen und Multiplikatoren. Zum anderen können Menschenhändlerinnen und Menschenhändler zunehmend weniger „unbeobachtet“ agieren.

Die Brisanz des Themas erfordert eine vorsichtigsensible und gleichzeitig wirkungsstarke Vorgehensweise bei der Präventions- und Informationsarbeit. Dies wird in der vorliegenden Arbeit besonders berücksichtigt. Neben der Aufklärung über Rechte und Handlungsmöglichkeiten soll vor allem auch die Menschenrechtssensibilität gestärkt werden. Die damit einhergehende (leichte) Verlagerung von den Betroffenen auf ein gesellschaftliches Thema kann Stigmatisierungen vorbeugen und hebt zudem die gesamtgesellschaftliche Verantwortung hervor.

Methodik und grundlegende Fragestellungen:

Die methodische Erarbeitung des Konzepts gliedert sich im Wesentlichen in drei Blöcke:

1. Analytischer Block
2. Strategischer Block
3. Operativer Block

Der Analytische Block führt über Briefing, Recherche und Analyse/Bewertung zum Ist-Status, der Ausgangsbasis für die nachfolgenden inhaltlichen Überlegungen. Im Strategischen Block werden darauf aufbauend die Strategien für die Präventions- und Informationsarbeit erarbeitet, der Operative Block schließlich gibt Empfehlungen für konkrete Maßnahmen.

Auf den Inhalt bezogen bedeutet dies, es wird zunächst eine Analyse der bisherigen Kampagnen und der Öffentlichkeitsarbeit überwiegend im Zusammenhang mit Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung sowie der neueren Kampagnen zu Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung durchgeführt. In diese Analyse fließen Gutachten über durchgeführte Kampagnen und kommunikationstheoretische Aspekte ein. Anschließend werden Zielgruppen und Kommunikationsziele definiert und schließlich Empfehlungen für die Präventions- und Informationsarbeit für die einzelnen Gruppen gegeben.

Einige grundlegende Fragestellungen für das Konzept lauten:

- Wo und wie wird in Deutschland über Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung informiert?
- Wie schätzen Expertinnen und Experten den Informationsstand Betroffener und der Bevölkerung ein?
- Welche Informationen benötigen Betroffene, um selbst aktiv werden zu können (Stichwort Empowerment)?
- Wie können Betroffene erreicht werden, welche Sprache muss eingesetzt werden, um sie zu erreichen (Identifizieren wichtiger Landessprachen, Einschätzung des Sprachniveaus, Einsatz von Piktogrammen, allgemeines Kommunikationsverhalten etc.)?
- Wo können Betroffene erreicht werden (Identifikation von Orten und Multiplikatorinnen und Multiplikatoren)?
- Mit welchen Informationen kann das öffentliche Bewusstsein über Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung geweckt und geschärft werden, ohne die Betroffenen zu stigmatisieren?
- Sind sich alle, die vom Menschenhandel profitieren, der Menschenrechtsverletzung bewusst (vgl. Freierproblematik)?
- Welches Verhalten ist von Menschenhändlerinnen und Menschenhändlern bei verstärkter Öffentlichkeit und Gegenwehr zu erwarten?

Auf diese Fragen wird zum Ende der Ausarbeitung hin im Einzelnen eingegangen.

03 Analytischer Block

03.1 Briefings und Recherche

Im Laufe der Bearbeitung fanden mehrere Fachgespräche zum Erlangen von Hintergrundinformationen und zur fortlaufenden Diskussion und Reflexion der Arbeitsinhalte statt.¹

In allen Briefings und Besprechungen wurden als Kommunikations- beziehungsweise PR-Ziele neben der Information für Betroffene insbesondere die Schwerpunktlegung auf den Menschenrechtsaspekt genannt sowie die verstärkte Ansprache von Konsumentinnen und

¹ Unter anderem mit Mitarbeiterinnen des KOK e.V., mit den weiteren an der Studie beteiligten Expertinnen und Experten sowie mit Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen.

Konsumenten der Produkte und Dienstleistungen in Deutschland, die im Rahmen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung angeboten werden, gefordert. Vor dem Hintergrund der Annahme: „*Wo kein Markt ist, ist auch keine Ware*“ wurde außerdem angeregt, die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit auf die Nachfrageorientierung auszuweiten, die bisher kaum beachtet wurde (Follmar-Otto & Rabe 2009).

Die Literaturrecherche konzentrierte sich auf Materialien zu:

- Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit mit Schwerpunkt auf Einstellungs- und Verhaltensänderungen,
- Kampagnenanalysen sowie
- Kampagnenplanung im Allgemeinen und NGO-Kampagnen

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Recherchearbeit – in die auch die Hinweise aus den Briefings eingegangen sind – in Bezug auf die relevanten Bereiche dargestellt.

03.1.1 Betroffene Gruppen

Die extremen Formen von Arbeitsausbeutung sowie MH/A kommen überwiegend bei Migrantinnen und Migranten vor. Drohungen und die Angst vor Behörden allgemein machen es den Täterinnen und Tätern leichter, Rechte vorzuenthalten. Aber selbst Migrantinnen und Migranten ohne Papiere haben in Deutschland dieselben Arbeitsrechte wie alle anderen Arbeitnehmenden; hierüber sind jedoch nur die wenigsten von ihnen informiert. Von denjenigen, die ihre Rechte kennen, haben viele Angst, abgeschoben zu werden, wenn sie versuchen, diese durchzusetzen (Mitrović 2009).

Arbeitsausbeutung wird oft in Zusammenhang mit einer illegalen Einreise gesetzt, dies ist jedoch nicht zwingend der Fall. Neben den illegal in Deutschland Arbeitenden sind vorwiegend solche Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung betroffen, die als Saisonarbeiterinnen und Saisonarbeiter, Werkvertragsnehmerinnen und Werkvertragsnehmer oder zunehmend auch als Unterauftragsnehmerinnen und Unterauftragsnehmer in selbstständiger Tätigkeit unter falschen Versprechungen angeworben werden. Diese Arbeitsformen sind zunächst durchaus legale und

vertraglich geregelte Arbeitsverhältnisse, die auch eine legale Einreise ermöglichen. Sie enthalten aber offensichtlich ein großes Umgehungs- und Missbrauchspotenzial. Die Liste der Strategien von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zur Verschleierung von extremer Arbeitsausbeutung und Menschenhandel ist lang: So werden profitabler Lohn und Prämien versprochen, aber nicht eingehalten, mit falschen Informationen wird Druck auf die Beschäftigten ausgeübt, Originaldokumente werden einbehalten etc. (Cyrus 2005). Auch nach einer legalen Einreise kann demnach eine ausbeuterische Arbeitssituation entstehen.

Zudem können auch Deutsche von MH/A betroffen sein. Da dies zurzeit eher Ausnahmefälle sind, ist es aktuell nicht empfehlenswert, Informationsarbeit gezielt auf diese Gruppe zuzuschneiden. Weitere Details zu den Betroffenenengruppen werden im Kapitel Zielgruppen Betroffene behandelt [siehe Kapitel 4.1].

03.1.2 Vorkommen und Merkmale

Die am häufigsten genannten Wirtschaftszweige, in denen MH/A vorkommt, sind:

- Sexindustrie,
- Restaurant-, Hotel- und Gaststättengewerbe,
- haushaltsnahe Dienstleistungen (inklusive Au-pairs, Arbeit in Diplomatenhaushalten, Pflege),
- Landwirtschaft und Nahrungsmittelverarbeitung,
- Baugewerbe,
- Reinigungsindustrie,
- Fleischverarbeitung und
- Binnenschifffahrt.²

Hinsichtlich des Erkennens von MH/A existieren eine Vielfalt an sogenannten Indikatorenlisten. Die International Labour Organization (ILO) definiert beispielsweise folgende Punkte, die einzeln oder zusammen auf MH/A hinweisen können:

- „Androhung von Gewalt oder tatsächliche Ausübung von physischer Gewalt gegenüber dem Arbeitnehmer;
- Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Zurückhalten am Arbeitsplatz oder in einem eingegrenzten Bereich;

2] Eine detaillierte Analyse von MH/A nach Wirtschaftszweigen findet sich bei Cyrus (Cyrus 2005: 13-45).

- *Schuldnechtschaft;*
- *Vorenthalten des Arbeitslohns oder überzogene Lohnkürzungen, die gegen vorher getroffene Vereinbarungen verstoßen;*
- *Einbehalten von Pässen und Ausweispapieren, sodass der Arbeiter nicht weggehen oder seine Identität und seinen Aufenthaltsstatus belegen kann;*
- *Drohung, den Arbeitnehmer bei den Behörden zu denunzieren, wenn er einen irregulären Aufenthaltstatus hat, um die Person zu nicht freiwilliger Arbeit oder Erbringung von Dienstleistungen zu zwingen“.*³(Cyrus 2005:9).

Zwang, Täuschung, Unfreiwilligkeit und die Ausnutzung einer Notlage sind die grundlegenden Charakteristika für MH/A. Aber auch zunächst freiwillig eingegangene Arbeitsverhältnisse können sich zu einer ausbeuterischen Arbeitssituation entwickeln, nämlich dann, wenn Löhne nicht ausgezahlt und Absprachen nicht eingehalten werden und anderes mehr. (Schwarze 2007).

Einige besondere Merkmale treffen auf eine große Anzahl Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung gleichermaßen zu: psychische Verletzlichkeit aufgrund von Verunsicherungen, Sprachunkenntnis und soziale Ausgrenztheit. Die Tätigkeiten werden überwiegend isoliert durchgeführt, es gibt kaum oder keinen Kontakt zu Kolleginnen und Kollegen und die Arbeitsrechte werden nicht eingehalten. Ein in vielen Fällen stark personalisiertes Verhältnis zwischen den Arbeitgebenden und den Arbeitnehmenden sowie in vielen Fällen auch die Anwerbung durch Familiennetzwerke verstärken die Abhängigkeiten Betroffener (vgl. Cyrus 2005).

Aufgrund schlechter Erfahrungen im Heimatland und der Unkenntnis über die rechtliche Situation in Deutschland haben viele Betroffene darüber hinaus grundsätzlich Angst vor staatlichen Behörden. Täterinnen und Täter nutzen dies aus und verstärken die Angst (Cyrus 2005).

03.1.3 Wahrnehmung von MH/A in der Öffentlichkeit

Auffällig ist, dass trotz vermehrter Aufmerksamkeit in der Fachwelt nach der Einführung des

3] Die Indikatorenlisten sind jedoch umstritten und werden auf verschiedenen Ebenen kontrovers diskutiert. Für die Kampagnenplanung ist ebenfalls abzuwägen, welche Hinweise zur Sensibilisierung der Bevölkerung sinnvoll sind.

Straftatbestands zu MH/A in § 233 StGB Menschenhandel im Zusammenhang mit Arbeitsausbeutung in Deutschland in der Öffentlichkeit bisher kaum als Problem wahrgenommen wird. Erst in jüngster Zeit gibt es einige Urteile, die durch die Presse Aufmerksamkeit erlangten, sowie einige Arbeiten, die in speziellen Sendungen vorgestellt wurden wie zum Beispiel die Arbeit der Beratungsstelle Ban Ying, und eine Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) „Menschenhandel in Deutschland“, die es über die Nachrichtenbarrieren hinaus bis in die Tagesschau schafften.⁴ Dabei ist zu bedenken, dass erst die Erfüllung bestimmter Nachrichtenfaktoren aus einer Meldung eine Nachricht macht, die schließlich ausgesendet wird.⁵ Die mangelnde Verbreitung des Themas in der Öffentlichkeit ist also eher dem ihm zugemessenen „Nachrichtenswert“ zuzuschreiben. Darüber hinaus fehlt es den mit dem Thema befassten Stellen aber auch häufig an Kapazitäten für strategische Öffentlichkeitsarbeit, die dazu beitragen würde, dem Thema größeren „Wert“ zu verleihen.

Menschenhandel wird bisher überwiegend mit Zwangsprostitution assoziiert, aber der Handel in die Sexarbeit ist nur ein Sektor von vielen: Hausangestellte, Köchinnen und Köche, Aushilfskräfte in der Landwirtschaft und andere mehr sind mitten in Deutschland und durchaus in nächster Nachbarschaft unter Zwang und Ausbeutung tätig, ohne dass das Umfeld etwas davon bemerkt.

Die Formen des Zwangs können sehr unterschiedlich ausgeübt werden:

„einmal sehr direkt, das sind die selteneren Fälle, in denen die Arbeitnehmer eingeschlossen

werden und wo ihnen physische Gewalt angetan oder angedroht wird. Doch häufig ist der Zwang viel subtiler und psychologischer Natur: Menschen werden die Ausweise entzogen, ihnen wird Abschiebung angedroht, der Lohn entzogen oder Schulden manipuliert. (...) Darüber hinaus werden sie schlecht bezahlt, haben extrem lange Arbeitstage abzuleisten oder sind durch unzureichende Sicherheitsbedingungen überdurchschnittlich stark Arbeitsunfällen ausgesetzt“ (Andrees⁶ zitiert in Popova 2007:15).

In Bezug auf die öffentliche Wahrnehmung beschreibt Schwarze, dass „Einnahmeverluste im System der sozialen Sicherung“ sowie die angebliche Gefahr der Verdrängung regulärer Arbeitsplätze die größte gesellschaftliche Problematik im Hinblick auf migrantische und papierlose Arbeitskräfte darstelle (Schwarze 2007:16), also eine Konkurrenzsituation vermittelt werde. Auf dieser Basis wird Migration in der Öffentlichkeit eher im Rahmen von Schwarzarbeit und Lohndumping und der Gefahr für reguläre Löhne und Arbeitsplätze diskutiert. Darüber hinaus gäbe es ein stillschweigendes Einverständnis in vielen Ländern darüber, „dass MigrantInnen ohne Weiteres anders behandelt und eben ausgebeutet werden“ (Andrees zitiert in Popova 2007:15).

Laut Andrees wird zudem in der Debatte über Menschenhandel die Nachfrageseite des Problems vernachlässigt. Nicht die schlechten Bedingungen und Wirtschaftslagen in den Herkunftsländern seien die Ursachen von MH/A, sondern die zunehmende „Nachfrage nach billigen, unqualifizierten und ausbeutbaren Arbeitskräften in den Niedriglohnsektoren des Arbeitsmarktes in den Zielländern“ (ebd.).

03.2 Literaturdiskussion

Die Literatur für den theoretischen Hintergrund dieses Konzepts wurde mit dem Schwerpunkt auf Informations- und Öffentlichkeitsarbeit im sozialen Bereich gewählt, wo es insbesondere darum geht, Einstellungs- und Verhaltensänderungen zu bewirken.⁷ Des Weiteren wurden an-

4] <http://www.tagesschau.de/multimedia/video/video532314.html> (letzte Sichtung 28.05.2010) und <http://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/ts19484.html>

5] „Nachrichtenfaktoren“ dienen als Kriterien der Nachrichtenselektion und Nachrichtenverarbeitung. Die Kommunikationswissenschaft beschäftigt sich bereits seit 1922 intensiv mit den Gründen, die aus Meldungen Nachrichten machen. Ausgehend von der sehr komplexen Realität mit einer Vielzahl an Ereignissen wird die Medienrealität als Ergebnis eines vielschichtigen Selektionsprozesses definiert, mit dem lediglich Ausschnitte aus der Realität übermittelt werden. Die Selektion unterliegt bestimmten Nachrichtenfaktoren wie Frequenz, Schwellenfaktor, Eindeutigkeit, Bedeutsamkeit, Konsonanz etc. (Galtung/Ruge definierten 1965 z. B. zwölf Nachrichtenfaktoren, die bis heute Grundlage der Nachrichtenforschung sind) und wird von den Journalisten vorgenommen.

6] Beate Andrees vom Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit am Internationalen Arbeitsamt, Genf, auf der internationalen Fachtagung „Soziale Teilhabe von ArbeitsmigrantInnen – eine erfolgreiche Strategie gegen Menschenhandel“ in Berlin, 19. bis 20. April 2007.

7] „PR-Kampagnen – Über die Inszenierung von Öffentlichkeit durch Kampagnen“ Röttger (HG) 2009.

hand von Kampagnenanalysen wahrnehmungs- und kommunikationstheoretische Aspekte beleuchtet⁸ sowie Literatur zu Kampagnenplanung allgemein⁹ als auch mit Schwerpunkt auf NGO-Kampagnen¹⁰ ausgewählt und diskutiert.

Einleitend ist zu konstatieren, dass Öffentlichkeitsarbeit sich seit einigen Jahren zunehmend auf Kampagnenarbeit konzentriert, wobei die Unterschiede zwischen Werbe-, Marketing- und PR-Kampagnen fließend sind. Im Allgemeinen dienen Kampagnen dazu, Aufmerksamkeit zu erzeugen und die Öffentlichkeit für ein brisantes gesellschaftliches Thema zu sensibilisieren, ein Problembewusstsein zu vermitteln und Änderungen im Verhalten auszulösen. *„Die Handlungen der Bevölkerung reichen dabei von der einfachen Informationsweitergabe (Mund-zu-Mund-Propaganda) über das Unterschreiben von Protestbriefen bis hin zum organisierten Boykott von Produkten o. Ä.“* (Ebber 2006:32)

In Kampagnen werden einige bis alle Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit in einer aufbauenden Dramaturgie zusammen eingesetzt (Kino, TV, Radio, Web, Plakate, Pressearbeit, Anzeigen, Flyer etc.). Besondere Kennzeichen von Kampagnen sind neben der Dramaturgie die thematische Begrenzung, die zeitliche Befristung und die feste Budgetierung.

Eine Professionalisierung der Kampagnenarbeit im sozialen Bereich sowie die veränderte Qualität und moralische Aufladung der Kampagnenbotschaften sind dabei auffällige neue Merkmale, wobei das Zusammenspiel zwischen professionellen Ansprüchen aus der Werbewirtschaft mit Ethik und Political Correctness insbesondere bei Sozialkampagnen einen kritischen Punkt darstellt und eine intensive inhaltliche Zusammenarbeit zwischen Agentur und Auftraggebenden notwendig macht.

Ein Menschenrechtsthema im öffentlichen Bewusstsein zu verankern ist insbesondere deshalb schwierig, weil die Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer Menschlichkeit, in der Ethik und im Anspruch an ein würdevolles Miteinander erreicht werden müssen und nur dort erreicht

werden können. Es gibt keine offensichtlichen materiellen Vorteile, keine offensichtlichen Vorteile für das eigene Wohl wie etwa bei Bioprodukten, es gibt „nur“ ein ethisches Bewusstsein, einen Appell an die Einhaltung der Menschenrechte¹¹. Insbesondere bei Röttger (Röttger 2007, 2009) und Ebber (Ebber 2006) finden sich wertvolle Hinweise, die über reine Produkt- und Unternehmensplatzierung durch Öffentlichkeitsarbeit hinausragen und somit als theoretische Basis für Aufklärungs- und Informationskampagnen verwendbar sind.

Im Folgenden werden die Bedingungen für Einstellungs- und Verhaltensänderungen durch Kampagnen hergeleitet, Erfolgsfaktoren benannt sowie die Popularität unternehmerischer Sozialkampagnen beschrieben und im Hinblick auf das Konzept zur Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit analysiert. Anschließend werden überwiegend anhand von Negativbeispielen Effekte in der Wahrnehmung von Bildern und Texten dargelegt, die es zu vermeiden gilt.

03.2.1 PR-Kampagnen – Über die Inszenierung von Öffentlichkeit durch Kampagnen

Wenn das Kampagnenthema es schafft, in das soziale Umfeld vorzudringen und in die Gespräche im Freundes- und Familienkreis einzufließen, dann haben laut Röttger Kampagnen die Chance, Menschen umzustimmen. Denn dort entstehen längerfristige Einstellungs- oder Verhaltensänderungen. Eine direkte Wirkung von Kampagnen ist zwar selten zu erwarten, wohl aber können sie *„ein bedeutsamer Input für wirkungsrelevante soziale Interaktionen sein. Sie müssen also vor allem zum Nachdenken anregen, Gesprächsstoff liefern und Diskussionen fördern“* (Röttger 2007:393).

Auf der Grundlage diverser kommunikationswissenschaftlicher Untersuchungen identi-

8] „Das zur Schau gestellte Elend“, Andrijasevic 2007 und „Kampagnen planen und steuern: Inszenierungsstrategien in der Öffentlichkeit“, Röttger 2007.

9] <http://www.schmidbauer-berlin.de> Schmidbauer/Knödler-Bunte 2004 und „Konzeptionspraxis“, Hansen/Schmidt 2009.

10] „Online-Kampagnen in Non-Governmental Organizations (NGOs)“, Ebber 2006.

11] *„Der Turnschuh hat es einfach“* (...) *„Der schreit einfach: Kauf mich!“* Eine Kampagne zu Menschenrechten und Armutsbekämpfung hat es da deutlich schwerer. Und zwar nicht nur im Vergleich mit einer Kampagne, die das Ziel hat, möglichst viele Turnschuhe zu verkaufen. Sondern auch im Vergleich mit einer Kampagne, die vorzählt, wie viele Trinkwasserbrunnen dank Spenden in einem Land in Afrika gebohrt wurden. Und dann wären da ja auch noch die Regenbogenkämpfer von Greenpeace, die mit dem Schlauchboot morgens nur rausfahren müssen, um abends in der Tageschau zu landen. Widdig, Geschäftsführer der Agentur „Neues Handeln“, die sich auf gesellschaftliche Themen spezialisiert hat, in <http://www.brandeins.de/archiv/magazin/sagen-was-sache-ist/artikel/glaubwuerdigkeit-als-kapital.html>, WirtschaftsMagazin

fiziert Röttger einige Erfolgsfaktoren der Kampagnenkommunikation. Für Aufklärungs- und Informationskampagnen sind dabei insbesondere die Dissonanztheorien zu berücksichtigen, nach denen Informationen, die zu Dissonanz führen, von den Rezipientinnen und Rezipienten (unbewusst) tendenziell vermieden oder so uminterpretiert werden, dass die Dissonanz abnimmt. Angst einflößende beziehungsweise mahnende Argumente oder Bilder lösen demnach bei den Zielgruppen Dissonanzen aus und führen somit eher zu Abwehrreaktionen. Daher arbeiten Informationskampagnen heute überwiegend mit positiven, stimulierenden Botschaften und zeigen Alternativen auf.

Entscheidend für den Erfolg nach Röttger ist es:

- „Kampagnen von den Wirkungen aus zu denken und zu konzipieren
- Dissonanzen zu vermeiden: Angst einflößen, mahnende Argumente oder Bilder lösen bei den Zielgruppen Dissonanzen und Abwehrreaktionen aus
- Informations- und Präventionskampagnen, die vor allem positive Konsequenzen einer Verhaltensänderung beschreiben, sind erfolgreicher als Kampagnen, die vor allem negative Konsequenzen oder Sanktionen in den Vordergrund stellen
- Auch bei geringem Involvement der Zielgruppen sind Einstellungs- und Verhaltensänderungen möglich, und zwar dann, wenn Themen im Familien- und Freundeskreis diskutiert werden“ (Röttger 2007:393)

Da Produkte und auch Dienstleistungen weitestgehend austauschbar geworden sind, kann ein Mehrwert im Prinzip nur noch über einen moralischen Mehrwert erreicht werden (Röttger 2009). Der seit geraumer Zeit in Unternehmen beobachtbare Trend zu Sozialkampagnen geht in die gleiche Richtung: „Unternehmerische Sozialkampagnen sind in“, und von unternehmerischer Seite wird bereits verlautet: „Das ‚Produkt‘ Ethik verkauft sich richtig gut“¹² (Röttger 2009:20).

12] Sicherlich nicht nur ethisch besetzte Aussage des Nestlékonzerns zum Verkauf von Fair-Trade-Schokoriegeln in Großbritannien.
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,665977,00.html>

Diese Tatsache kann als Strategie bei der Kampagnenplanung zum Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Deutschland genutzt werden, indem Unternehmen und auch Verbraucherinnen und Verbraucher über den moralischen Wert des angebotenen Produktes oder der Dienstleistung angesprochen werden, der sich einstellt, wenn die in die Herstellung eingebundenen Arbeiterinnen und Arbeiter unter fairen, menschenwürdigen Bedingungen tätig sind.

In diese Richtung gehend gibt es bereits einige international ausgerichtete Kampagnen wie etwa die „decent work – decent life“-Kampagne der International Labour Organization, auf die später noch eingegangen wird, oder auf einzelne Produktionsbereiche in sogenannten „Billiglohnländern“ abzielende Kampagnen wie etwa die Kampagne für saubere Kleidung (Clean Clothes Campaign CCC¹³, cotton made in Africa¹⁴, und andere mehr).

Die Professionalität der Öffentlichkeitsarbeit ermöglicht die Ansprache auch bisher unerreichter Gruppen, es wird also größere Aufmerksamkeit erzielt und die Themen verlieren etwas von ihrer abschreckenden Schwere. Nachteile liegen aber im möglichen Verschleiß von Themen und Aufmerksamkeiten. Hier kann insbesondere durch Glaubwürdigkeit und Vertrauen in die Träger der Öffentlichkeitsarbeit und durch (professionelle) Sensibilität bei der Konzeption entgegengewirkt werden.

03.2.2 „Das zur Schau gestellte Elend“

Um zu vermeiden, dass Kampagnen in der Wirkung ihre Intention verfehlen, ist es wichtig, Aspekte der menschlichen Wahrnehmung zu beachten. Im Folgenden werden anhand der Analyse „Das zur Schau gestellte Elend. Gender, Migration und Repräsentation in Kampagnen gegen Menschenhandel“ (Andrijašević 2007) auffallende und vermeidbare Effekte menschlicher Wahrnehmung beschrieben, die bei der Kampagnenplanung berücksichtigt werden sollten.

13] <http://www.saubere-kleidung.de> Die CCC ist ein Netzwerk, in dem über 300 Gewerkschaften und NGOs, Verbraucherorganisationen, kirchliche Gruppen, Eine-Welt-Läden, Recherche-Institutionen und Frauenrechtsorganisationen zusammenarbeiten. Zu den deutschen Trägerorganisationen gehören die Christliche Initiative Romero (CIR), die IG Metall, das INKOTA-Netzwerk, das Institut für Ökonomie und Ökumene Südwind-Institut, Terre des Femmes und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di. Quelle: Wikipedia.

14] <http://www.cotton-made-in-africa.com>

Die Annahme, dass „Elend“ auch als solches oder sogar in verschärfter Form dargestellt werden muss, um Betroffenheit zu erreichen, ist nicht ungewöhnlich. Die menschliche Wahrnehmung aber reagiert anders: Statt Betroffenheit wird eher die gleiche „Hilflosigkeit“ bei den Rezipientinnen und Rezipienten ausgelöst, wie die Autorin anhand von Beispielen verdeutlicht.

In dem genannten Artikel werden überwiegend Kampagnen der IOM (Internationale Organisation für Migration) gegen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung untersucht, die im Zeitraum von 1998 bis 2002 durchgeführt wurden.¹⁵ Andrijaševićs Analyse zielt auf die gewählten Darstellungsmittel, weniger auf thematische, inhaltliche Aspekte und deckt dabei deutlich auf, wie Inszenierungen – auch von Bildern – die zu transportierenden Inhalte beeinflussen. Sie konstatiert einen noch immer häufig in Kampagnen vorhandenen Dualismus von Tätern und Opfern¹⁶ in der Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit zu Menschenhandel am Beispiel der Kampagnen von IOM, der den Kernpunkt in sich wiederholenden, strategischen Abläufen folgender Darstellungsformen ausmacht (Andrijašević 2007).

In den besprochenen Kampagnen in den Herkunftsländern werden durchgehend weibliche Körper dargestellt, mit dem Ziel, Migrantinnen vor den Gefahren der Migration und der Prostitution zu warnen. Die Verwendung viktimisierender Bilder wirkt dieser Intention jedoch massiv entgegen und eröffnet keine Chancen, denn „Repräsentationsstrategien, die verwundete und unbelebte weibliche Körper einsetzen, um Migrantinnen vor Menschenhandel zu warnen, nehmen das vertraute Szenario wieder auf, welches weibliche Körper als passive Objekte männlicher Gewalt darstellt und ihnen ihren Platz im Heim und in der Nation zuweist“ (Andrijašević 2007:123 f).

In den Kampagnen verwertete Bilder und Berichte „misslungener“ Migration schildern überwiegend das Elend, die Zwangssituation und die Notlage von Betroffenen. Sicherlich ist dies ein Teil der Realität der Opfer, aber statt zur Aufklärung und Vermeidung von Menschenhandel bei-

zutragen, wird letztendlich die Ausweglosigkeit eher manifestiert. Das Verharren in der Negativsituation wird unterstrichen durch das häufige abrupte Ende der Fallbeschreibungen im „schlimmsten“ Zustand, der ärgsten Notlage. So „ergibt sich mit dem Aussetzen der Erzählprogression eine Situation des Stillstands: Die Figuren sitzen in der Falle. Das Thema Zwangsprostitution wird eingeführt und die voller Hoffnung erzählte Migrationsgeschichte bricht abrupt ab; so wird zu verstehen gegeben, dass für die (...) Frauenfiguren die Zwangsprostitution zur Endstation auf ihrem Migrationsweg wird“ (Andrijašević 2007:126).

Bilder können die Viktimisierung noch fördern, nämlich dann, wenn sie zum Beispiel dramaturgisch gequetscht und in den Text gezwängt sind. Sie führen „zu einer graduellen Schließung des Sinns“ und verhindern damit ein Weiterdenken über diese Situation hinaus (Andrijašević 2007: 126). [[Siehe Abb. 1, S. 441](#)]¹⁷

Wie wirken diese Darstellungen auf die Betrachterinnen und Betrachter? Ein Handlungs- oder Umdenkungsappell geht von dieser Botschaft nicht aus. Eher im Gegenteil: Es bleibt auch bei den Rezipientinnen und Rezipienten nur der Stillstand, die Ausweglosigkeit zurück.

Auch Empowerment wird mit derartigen Kampagnen nicht gestärkt:

„Statt Frauen zu unterstützen und einen aktiven Beitrag zu leisten, um neue Weiblichkeitsbilder (...) zu schaffen, greifen die IOM-Kampagnen auf Signifikanten(-Ketten) und Repertoires zurück (...) [stumme, schöne, aber leblose Körper etc. Anmerkung der Verfasserin], Frauen werden so in der in hohem Maß restriktiven und schwächenden Ordnung von FRAU als erotisierender Repräsentation gefesselt“ (Andrijašević 2007:133).

15] Dieser Artikel bezieht sich ausschließlich auf IOM-Kampagnen. Ähnliche Kampagnen werden aber aktuell auch von anderen Organisationen gestaltet.

16] Betroffene sind zugleich Opfer und Täter (z. B. bei irregulärem Aufenthalt), was sich nach Andrijašević auch in den Darstellungen widerspiegelt.

17] Bild links: Text „Nach Hause geht's nicht so leicht: Sie nahmen mir die Papiere ab, setzten mich unter Drogen und zwangen mich, als Prostituierte zu arbeiten ... ich werde wohl nie meinen Schulabschluss machen“

Bild rechts: Nach der Überschrift „Du meinst, dir kann das nicht passieren?“ wird kurz beschrieben, wie die Frau über die Anwerbung durch eine Modelagentur zu angeblichen Fotoshootings ins Ausland geschickt wird und dort in der Zwangsprostitution landet. Die Geschichte endet mit: „Die Männer lösten sich auf mir ab wie am Fließband. Sie beobachteten mich genau, ich konnte nicht fliehen.“

Andrijašević schließt ihre Untersuchung mit der Feststellung, dass die behandelten Kampagnen die (Arbeits-)Migration von Frauen hemmen und darauf (wenn auch vielleicht unabsichtlich) abzielen, „die Mobilität und Sexualität der Frauen zu kontrollieren, indem sie das Ausland (und das Auswandern dorthin) als bedrohlich darstellen, während sie die heimische Sphäre als sicher unterstellen. Das ‚Heim‘ wird so implizit als Ort ohne Gefahr gezeigt (...)“ (Andrijašević 2007:139).

Aber in der Realität gibt es einen Bedarf an Arbeitskräften, und es gibt migrationswillige Menschen, die bereit sind, die Arbeiten auszuführen. Aufgabe einer Kampagne wäre es, diese Tatsache aufzugreifen. Das Ignorieren der tatsächlichen Situation bewirkt eher eine Abkehr der Zielgruppe, Vertrauen wird mehr ab- als aufgebaut, da sich die Angesprochenen in der intendierten Zielsetzung nicht wiederfinden können. Öffentlichkeitsarbeit, bei der die Zielsetzungen außerhalb eines für die Zielgruppen realistischen Ergebnisses stehen, sind demnach eher kontraproduktiv, im geringsten Fall einfach fehlinvestiert.

Festzuhalten bleibt also, dass Inhalte und Bilder, die nur Gefahren und dramatische Szenen darstellen, nicht Betroffenheit und Unterstützung der Opfer bewirken, sondern Gefahr laufen, eher gegenteilige Wirkungen erzielen. Neben inhaltlichen Aspekten sind auch der Aufbau von Bildern sowie die Anordnung von Text und Bild von Bedeutung und haben entscheidende Auswirkungen auf die Wahrnehmung.

03.3 Kampagnenanalyse

Bisherige Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Menschenhandel fand überwiegend zum Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung statt. Aufgrund der großen Öffentlichkeit um die Kampagnen gegen Zwangsprostitution zur Fußballweltmeisterschaft 2006 und ihrer kontroversen Diskussionen sowie der thematischen Nähe zu MH/A werden diese hier exemplarisch eingehender untersucht.¹⁸

Der Fokus der folgenden Kampagnenanalyse liegt zunächst auf der von Prof. Dr. Silvia Kontos erarbeiteten Analyse der Initiativen von FIM – Frauenrecht ist Menschenrecht e.V. („*Stoppt Zwangsprostitution*“), der des Deutschen Frauen-

18] Eine Liste aller untersuchten Kampagnen befindet sich im Literaturverzeichnis.

Abb. 1: Viktimisierende Bilder (Andrijašević 2007:126)



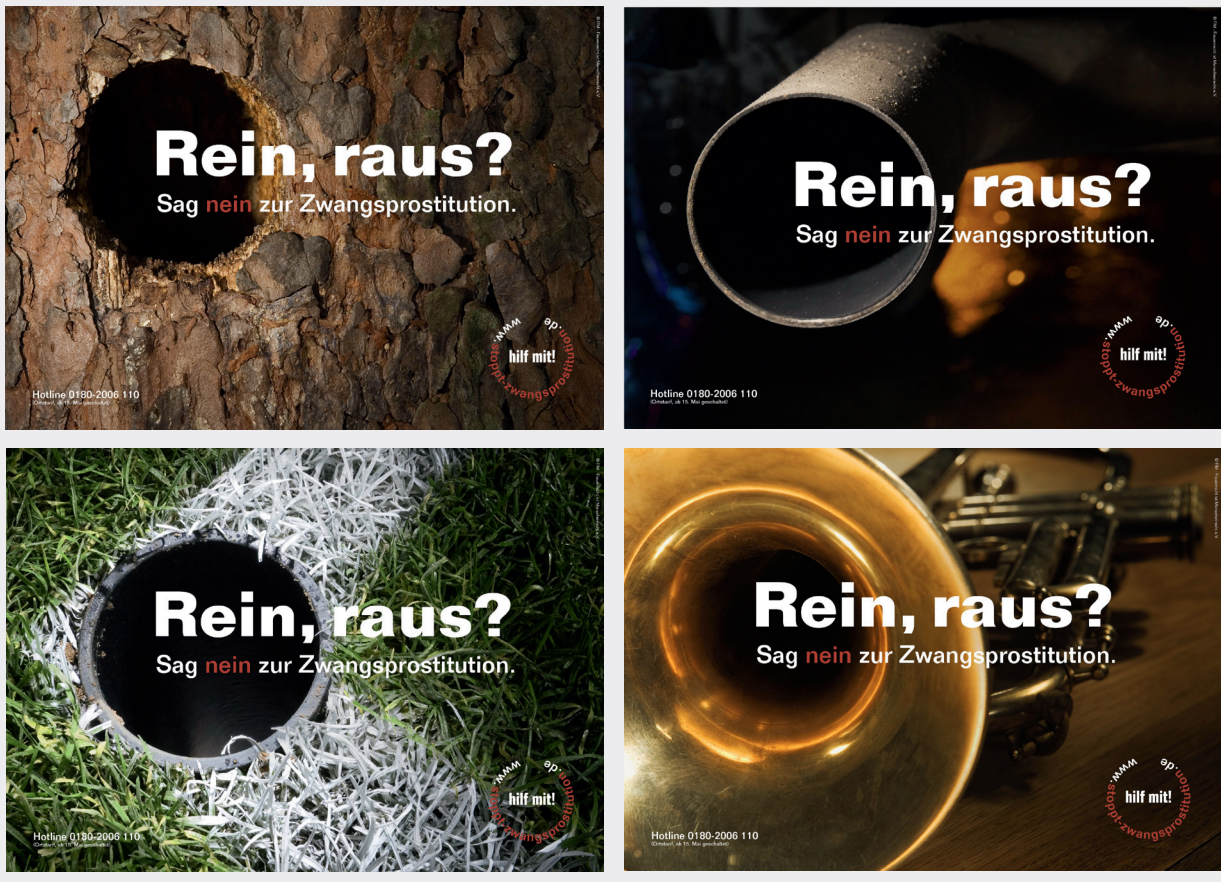
rats („*abpiff – Schluss mit Zwangsprostitution*“) und der des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in Deutschland („*Handeln gegen Zwangsprostitution*“) anlässlich der Fußballweltmeisterschaft (WM) 2006. Die Kampagnen waren eine Reaktion auf den erwarteten Anstieg von Zwangsprostitution während der Fußball-WM und zielten explizit gegen Zwangsprostitution. Sie richteten sich an die Freier und appellierten an deren verantwortliches Handeln. Auf eine detaillierte Auswertung der Kampagnen wird an dieser Stelle verzichtet, da es den Rahmen sprengen würde. Stattdessen werden anhand der vorliegenden Analysen direkt Handlungsanweisungen für Kampagnen zum MH/A abgeleitet. Hierzu werden über eine SWOT-Analyse (Strengths/Stärken – Weaknesses/Schwächen – Opportunities/Chancen – Threats/Risiken) Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken der Kampagnen herausgearbeitet.

Neben den Kampagnen zur Fußballweltmeisterschaft werden anschließend auch neuere Kampagnen zu MH/A analysiert und vorgestellt, die unter anderem das Verbraucherverhalten und die Menschenrechtsaspekte in den Vordergrund rücken.

03.3.1 Kampagnen zur Fußball-WM 2006

Die größte Stärke der Kampagnen lag im „*günstigen*“ Zeitpunkt: Ein Großereignis, auf das die ganze Welt blickt, gibt auch bereits jahrelang erhobenen Forderungen und Hinweisen Gehör. Da alle Themen im Rahmen der WM im öffentlichen Fokus standen, konnten sich politisch Verantwortliche nicht mehr entziehen.

Abb. 2: Motive der FIM-Kampagne zur Fußball-WM 2006



Leider bewirkte dies aber auch eine große Konkurrenz unter den Organisationen um eben diese öffentliche Aufmerksamkeit, öffentliche Gelder und politische Bedeutung. Das führte zu dem Ergebnis, dass zeitgleich mehrere Kampagnen mit unterschiedlicher Ausrichtung durchgeführt wurden und somit diese Konkurrenz auch nach außen transportiert worden ist beziehungsweise öffentlich ausgetragen wurde. Die Öffentlichkeit wurde dadurch eher verunsichert und verwirrt, was für die Arbeit der NGOs sicherlich nicht vorteilhaft war.

Der größte Streitpunkt dieser Kampagnen waren aber die Motive. Insbesondere die Kampagne von FIM mit den sogenannten „Loch-Motiven“ führte zu harten Kontroversen und soll hier beispielhaft näher besprochen werden.^{19]}

Motive in Kampagnen müssen provozieren und dramaturgisch in Szene gesetzt werden.

^{19]} Die Resonanz spaltete sich zwischen Begeisterung und absoluter Ablehnung durch einige der Organisationen, die zunächst kooperiert hatten.

Dabei entsteht häufig eine Gratwanderung zwischen noch akzeptiertem Tabubruch, der die nötige Aufmerksamkeit erzeugt, und einer negativ bewerteten Tabuverletzung, die kontraproduktiv wirkt (Röttger 2009).

Die durchführende Agentur Saatchi & Saatchi hatte den Auftrag, Motive zu entwickeln, die:

- provozieren und zum Hinschauen verlocken
- ohne Schuldzuweisung und moralische Appelle auskommen
- auf die Darstellung der Frau als Opfer verzichten
- den männlichen [Freier-]Blick darstellen
- die Frau nicht als Sexualobjekt darstellen (FIM 2007)

Oberflächlich betrachtet wurde dieser Auftrag erfüllt: Die Loch-Motive provozierten durch Absurdität und ein Minimum an Aussage, sie verzichteten auf reißerische Bildgestaltung und

Moralisierung, auf jede Art von Sexualisierung der Opfer und wählten den (vermeintlich) männlichen Blick [siehe Abb. 2, S. 442]²⁰.

Die Motive waren aus der Natur oder dem technischen Umfeld gewählt und sollten aus der Freierposition betrachtet ebendiese zu verantwortungsvollem Handeln bewegen.

Um das gewünschte Verhalten auslösen zu können, verlangte die auf ein Minimum reduzierte Aussage ein sehr starkes Einlassen auf die Reduktion. Bei flüchtiger Betrachtung, etwa beim Vorbeigehen an einem Plakat, kann aber die menschliche Wahrnehmung diesen Transfer gar nicht leisten! Wird an dieser Stelle jedoch kein Umdenken erreicht, bleibt in der Wahrnehmung nur eine Bestätigung, schlimmstenfalls sogar eine Verstärkung der Reduktion haften, hier also die Reduktion auf ein Loch, die weder den Frauen noch den Männern gerecht wird.

Kontos sieht im Streit um die Motive der Kampagnen unter anderem den Ausdruck der Unsicherheit mit dem neuen Adressaten, den Freiern. Bei der Kampagnenplanung ist also ein besonderes Augenmerk auf die Auseinandersetzung mit der Zielgruppe beziehungsweise den Zielgruppen zu legen, denn Unsicherheiten, die sich öffentlich widerspiegeln, vermindern die Glaubwürdigkeit von Kampagnen und Kampagnenträgern. Offen bleibt auch die Frage, inwieweit die Konfliktfähigkeit der Organisation FIM, der für provokante Kampagnengestaltung bekannten Agentur, tatsächlich gewachsen war.

Es gibt aber auch zunehmend Beispiele dafür, dass sich professionelle Ansprüche der Werbewirtschaft, Ethik und Political Correctness der sozialen Projekte nicht ausschließen müssen. Entsprechende Nachfragen ergaben, dass diesen Kampagnen immer äußerst intensive und hartnäckige Auseinandersetzungen zwischen Agentur und auftraggebender Organisation über Ansprüche und Motive vorausgegangen sind. Dies ist bei der Agentursuche dringend zu berücksichtigen. Kampagnenträgerinnen und Kampagnenträger und Agenturen sind angehalten, die Inhalte und Motivgestaltung gemeinsam auszubalancieren. Hierfür bedarf es einerseits einer hohen Konfliktfähigkeit und andererseits der Bereit-

schaft von Agenturen, sich auf die Auseinandersetzungen einzulassen.

Als Fazit aus den Stärken und Schwächen kann festgehalten werden:

- Der Zeitpunkt der Kampagne spielt eine entscheidende Rolle.
- Die Motivwahl muss intensiv auf Anforderungen und mögliche Leistungen der menschlichen Wahrnehmung überprüft werden (Wirkungsanalyse), keine viktimisierenden Bilder und Texte etc.
- Nebenschauplätze wie organisationelle Begebenheiten, Konkurrenzen und das Umfeld müssen analysiert werden.
- Die Agenturwahl sollte behutsam getroffen und Konfliktfähigkeit/Streitbarkeit sollten mitgebracht werden.

Im Folgenden wird die SWOT-Analyse zu den WM-Kampagnen im Detail dargestellt [siehe Tab. 1 und 2, S. 444]:

03.3.2 Aktuelle Kampagnen gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Bei neueren Kampagnen zum Thema MH/A wird deutlich die verstärkte Ansprache der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie die Bezugnahme auf die Menschenrechte in den Fokus gerückt. Einige Beispiele sind:

- „Buy responsibly“ – Kaufen Sie verantwortungsvoll
IOM-Kampagne
- „Think about exploitation“ – Denken Sie über Ausbeutung nach
La-Strada-E-Card-Kampagne
- „Decent Work – Decent Life“ Menschenwürdige Arbeit – Menschenwürdiges Leben
- „Play Fair“ – „saubere“ Kleidung
ILO/IGB und andere
- „Moderne Sklaverei in Deutschland“
„Zwangsköchinnen gesucht“
Ban Ying

Die in diesem Kapitel vorgestellten Kampagnen zielen verstärkt auf die Verbraucheransprache ab und beziehen die Menschenrechte mit ein. Sie sind international und national ausgerichtet. Die gezielte Ansprache Betroffener, wie bei der aktuellen Ban-Ying-Kampagne, ist bisher die Ausnahme. Dies könnte auch darauf zurückzu-

20] http://www.stoppt-zwangsprostitution.de/das_gesicht_der_kampagne/

Tab. 1: SWOT-Kampagnen-Analyse: WM allgemein

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> · Guter Zeitpunkt, günstige Umstände, weltweite Aufmerksamkeit: Hinweise und Forderungen, die bereits seit Jahren erhoben wurden, fanden Gehör, politisch Verantwortliche konnten nicht risikolos abweisen · Diskursiver Rahmen: Trennung zw. Prostitution und Zwangsprostitution schuf Raum für gesamte Bandbreite der gesellschaftlichen Einschätzungen von Prostitution · Freier und Bordellbetreiberinnen und -betreiber haben Interesse an sauberen, auf Freiwilligkeit basierenden Arrangements in der Prostitution = Grundlage für Bündnisse mit für diese Themen offene NGOs 	<ul style="list-style-type: none"> · Starke Konkurrenz sehr unterschiedlicher Organisationen → mehrere Kampagnen mit unterschiedlicher Ausrichtung liefen parallel · Konkurrenz um öffentliche Aufmerksamkeit, öffentliche Gelder und politische Bedeutung · Dramatisierung (40.000) und Entdramatisierung der Zwangsprostitution verstärkte die Desorientierung und Spaltung der Öffentlichkeit, sorgte zum Teil auch für Verdruss
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> · Ungeklärter Streit um gesellschaftliche Bewertung der Prostitution kann in breiter gesellschaftlicher Debatte weitergeführt werden (Prostitutionsgesetz) · NGOs öffnen sich und beziehen Akteure mit ein · Öffentliches Geld wird nicht nur an große Verbände vergeben, sondern kleinere Fachorganisationen werden gleichermaßen mit einbezogen 	<ul style="list-style-type: none"> · Kooperation und Vernetzung kosten Zeit und Kraft, kleinere Organisationen haben dafür keine Kapazität · Positionen verwischen sich

Tab. 2: SWOT-Motive der FIM-Kampagne

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> · Provokative Gestaltung, Tabubruch, Reduktion auf Minimum an Aussage · Ohne Schuldzuweisung und moralische Appelle · Verzicht auf die Darstellung der Frau als Opfer (sondern männlicher [Freier-] Blick) · Keine Darstellung der Frau als Sexobjekt 	<ul style="list-style-type: none"> · Starkes Einlassen auf Reduktion notwendig → Gefahr, dass bei flüchtiger Konfrontation nur eine Bestätigung der Reduktion erfolgt, aber kein Umdenken angeregt wird · Sich distanzierende Kampagnen zeigen deutliche Rückkehr zum Opferparadigma · Professionelle Ansprüche der Werbewirtschaft versus Ethik und Political Correctness
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> · Tabubruch und Provokation können und sollen Diskussionen über Normen und Werte auslösen 	<ul style="list-style-type: none"> · Oppositionelle Strategien bewirken nur selten eine Veränderung in der Wahrnehmung, weil die zugrunde liegende Struktur intakt bleibt (privilegierte Macht verstärkt unter Umständen die Ausgangslage – hier: zum Beispiel den Blick der Freier als gegeben, Norm)

führen sein, dass die Unterstützungsstrukturen sich bisher nicht entsprechend konstituiert haben beziehungsweise ja erst mit dieser Studie ein humanistischer Hilfeansatz intensiver verfolgt wird.

IOM: Buy responsibly

Wie bereits dargestellt, zielen viele Kampagnen gegen Menschenhandel auf Unterlassen der Migration ab [siehe Kapitel 3.2.2]. In jüngster Zeit gibt es aber auch einige Kampagnen, die auf die Ansprache der Verbraucherinnen und Verbraucher abzielen, wie etwa die 2009 gestartete IOM-Kampagne „Buy responsibly“ mit dem Slogan „We buy, they pay“ oder mit der offenen und zum Nachdenken anregenden Frage „What’s behind the things we buy?“. Auf der Kampagnenwebsite gibt es Hinweise zur Einforderung von Produkttransparenz und andere mehr, allerdings werden wieder dramatisierende und viktimisierende Bilder verwendet, indem Menschen hinter Gittern dargestellt werden, auch wenn das Gitter bei genauerer

Betrachtung als überdimensionaler Einkaufswagen erkannt werden kann.²¹

La Strada: Think about exploitation

Eine andere Ausrichtung zeigt die aktuelle Kampagne von La Strada in den Niederlanden.²² Diese E-Card-Kampagne mit dem Motto: „Think about exploitation“ („Denk über Ausbeutung nach“) richtet sich an die Öffentlichkeit und versucht zu sensibilisieren. Benutzt werden alltägliche Fotos aus der Dienstleistungs- und Arbeitswelt mit durchgängig positiven Darstellungen der arbeitenden Personen. Diese machen zum einen deutlich, dass Menschenhandel und Arbeitsausbeutung meistens harmlos aussehen und selten auf den ersten Blick erkannt werden können. Zum anderen sind die Karten aber auch an Täter und Nutznießer der „günstigen“ Dienstleistungen gerichtet, mit einem deutlichen Tenor

21] <http://www.buyresponsibly.org>

22] <http://www.menschenhandel.nl>

in Richtung Andrees' Annahme, nach welcher deutlich wird, dass es ein stillschweigendes Einverständnis in vielen Ländern darüber gebe, „dass MigrantInnen ohne Weiteres anders behandelt und eben ausgebeutet werden“ (Andrees zitiert in Popova 2007:15).

Die Slogans der Kampagne lauten (frei übersetzt) [siehe Abb. 3, S. 445]:

- Au-pair: „Sie sehen schön aus und arbeiten hart. Keinen Cent zu viel, hörst du!“
- Bau: „Hart arbeiten, das sind sie zu Hause auch gewohnt“
- Gastronomie (Koch): „Sehr billig und wir helfen ihnen auch ...“
- Landwirtschaft: „Sie können froh sein, dass sie Arbeit haben“

ILO / IGB: Decent Work – Decent Life

Die Kampagnen des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) in Zusammenarbeit mit der ILO²³ laufen seit 2007 unter der Leitidee Decent Work – Decent Life und sind weltweit ausgerichtet. Sie wenden sich überwiegend an die national tätigen Gewerkschaften, liefern Hintergrundinformationen²⁴ und Materialien und rufen zur Beteiligung an Aktionen auf.²⁵

Die „Play Fair“-Kampagne²⁶ beispielsweise zielt ab auf Transparenz und faire Arbeitsbedingungen in der Produktion von Sportbekleidung. Es ist ein Kontrollsystem in Form einer Website installiert, auf der Herstellerfirmen wie Adidas, Nike, Puma etc. anhand festgelegter Kriterien bewertet werden.²⁷

Ban Ying: Moderne Sklaverei/Zwangsköchinnen gesucht

In Deutschland hat Ban Ying als eine der ersten Organisationen eine Kampagne zum Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung gestartet. Im Rahmen dieser Kampagne wird der

23] <http://www.perc.ituc-csi.org>. Das Bildungswerk des DGB hat auf der Website <http://www.gute-arbeit-weltweit.de> diese und weitere Initiativen sowie vielfältige Informationen zusammengetragen.

24] Aufschlussreicher Minileitfaden mit Checkliste für menschenwürdige Arbeit: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Mini_Action_Guide_DWDL_DE_web.pdf

25] <http://www.wddw.org>

26] Z. B. Kampagne für die olympischen Sommerspiele 2012 in London www.playfair2012.org.uk <http://www.clearingthehurdles.org/>

27] Response Chart: <http://www.clearingthehurdles.org/response-chart>

Abb. 3: La Strada



Begriff „Moderne Sklaverei in Deutschland“ benutzt und damit der Schwerpunkt auf nationale Missstände gelegt.

Dies ist durchaus als Tabubruch zu bewerten, da sklavereiähnliche Vorkommnisse in einem hoch entwickelten Land wie Deutschland zumeist nicht vermutet werden. Das vordergründige Anliegen dieser Kampagne ist daher die Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Neben Postkarten, Flyern und Klarsichthüllen für den Büroalltag, die ausgegeben wurden, wurde auch eine Kampagnenwebsite ins Netz gestellt.²⁸

Die aktuell gestartete Ban Ying-Kampagne richtet sich gezielt an zwei Betroffenenengruppen: Hausangestellte in Diplomatenhaushalten sowie Spezialitätenköchinnen, und sie ist auf Berlin beschränkt. Die Gestaltung der Plakate wurde in Farben und Bildern an landestypische Werbeanzeigen angelehnt. Für den Plattext wurde eine sehr einfache Sprache gewählt. Als Giveaways wurden unauffällige Seifen entwickelt, deren Verpackung Informationen über Hilfsangebote in mehreren Sprachen enthält [siehe Abb. 4, S. 446].

03.4 Menschenrecht auf Arbeit und soziale Teilhabe

Will man die Informations- und Präventionsarbeit unter dem Aspekt der Einhaltung der Menschenrechte durchführen, so sollte das Thema soziale Teilhabe mit einbezogen werden, die durch Arbeit, Bildung und existenzsicherndes

28] <http://www.ban-ying.de/modernesklaverei/>

Abb. 4: Ban Ying



Einkommen auch für Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten erreicht werden kann. Soziale Teilhabe stärkt die Integration potenzieller Opfer von Menschenhandel und fördert das Empowerment. Somit trägt sie dazu bei, die Gefahr, erneut Opfer von Menschenhandel zu werden, erheblich zu vermindern.²⁹

Auf diesem Hintergrund sollte Informationsarbeit im Sinne der Sensibilisierung der Öffentlichkeit auch auf die präventiv wirkende gesellschaftliche Integration der (potenziellen) Opfer von Menschenhandel ausgerichtet sein.

03.5 Empowerment

Auch die Stärkung des Empowerments sollte Ziel der Informationsarbeit sein. Betroffene von Menschenhandel wurden lange Zeit als hilflose „Opfer“ von Armut, Kriminalität und Gewalt angesehen. Empowerment bedeutet Handlungsfähigkeit, und so basiert das Empowerment-Konzept auf der „Prämisse, dass die Betroffenen von Menschenhandel ihre (Re)Integration in die Gesellschaft – mit Unterstützung von außen – selber gestalten müssen“ (Popova 2007:21).

Die Stärkung des Empowerments als Hilfe zur Selbsthilfe dürfte die nachhaltigste Form der Prävention sein. Für die Informations- und Kommunikationsarbeit in Bezug auf MH/A kann es beispielsweise bedeuten, positive, also

gelungene Migration zu zeigen oder zu bewerben, dass öffentlich anerkannt und deutlich gemacht wird, dass der Schritt zur Migration auch ein sehr mutiger ist und durchaus als Hinweis auf die Stärke vieler Migrantinnen und Migranten zu bewerten ist. Es bedeutet weiter, umfassende Informationen über Rechte und Unterstützungsmöglichkeiten zu verbreiten und dafür zu sorgen, dass die Betroffenen von dem Hilfenetz auch erreicht werden.

03.6 Fazit des Analytischen Blocks / Ist-Situation

Die Recherchen und Untersuchungen haben gezeigt, dass in vielen Herkunftsländern durchaus Aufklärungsarbeit zu MH/A betrieben wird. Hierbei liegt der Schwerpunkt jedoch überwiegend auf der abschreckenden Darstellung der Gefahren. Diese Darstellungen hinterlassen den Eindruck, dass Arbeitsmigration zwangsläufig in Formen des Menschenhandels endet, was erstens sicher nicht der Realität entspricht und zweitens im Hinblick auf die Perspektivlosigkeit in vielen Ländern eher wirkungslose Informationen für Migrationswillige sind.

Wirkungsvollerer Schutz können eher umfassende Informationen über Rechte und Unterstützungsmöglichkeiten bieten. Diese sind aber in Deutschland bisher kaum vorhanden. Ebenso wie das Thema Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in der breiten Öffentlichkeit in Deutschland kaum bis gar nicht vorkommt und Migration eher negativ und bedrohlich besetzt ist. Dieses öffentliche Klima verschärft die mögliche Ausnutzung von Notlagen bei Migrantinnen und Migranten.

Eine positive öffentliche Meinung zur Einhaltung der Menschenrechte im Zusammenhang mit MH/A würde Migrantinnen und Migranten hingegen sehr unterstützen und das Empowerment stärken. Wie gezeigt wurde, können Einstellungs- und Verhaltensänderungen in der breiten Öffentlichkeit mit Informationskampagnen erreicht werden, wenn das Thema durch die Kampagne im Familien- und Freundeskreis diskutiert wird, also eine Betroffenheit geschaffen wird, die nicht lähmt, sondern Diskussion und damit auch Handlungsspielraum eröffnet.

In der Literaturdiskussion konnte die fatale Wirkung viktimsierender Bilder aufgezeigt werden; demgegenüber stehen Kampagnen, die die Menschenrechte, Ethik und Verbraucher in den Fokus rücken.

29] vgl. hierzu „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2010 zur Verhütung des Menschenhandels“ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0018&format=XML&language=DE>

Aus den Analysen der WM-Kampagnen gingen deutliche Hinweise für Stärken und Schwächen etwa für die Wahl günstiger Zeitpunkte, der fokussierten Zielgruppe und der eingesetzten Motive hervor.

04 Strategischer Block

In dieser zweiten Phase werden aufbauend auf den Überlegungen und Ergebnissen des Analytischen Blocks nun die Zielgruppen charakterisiert und mit Kommunikationszielen verbunden. Die zugrunde liegenden Fragestellungen sind in diesem Zusammenhang:

- Wer braucht welche Informationen?
- Welche Einstellungen und welches daraus resultierende Verhalten ist von den genannten Zielgruppen zu erwarten?

Dabei muss die Positionierung der Informationsgebenden erkennbar und eindeutig sein, um Vertrauen und Glaubwürdigkeit herzustellen; auch auf diesen Aspekt wird im Folgenden eingegangen.

Abschließend werden einige beispielhafte Leitideen zum Thema entwickelt und zielgruppengerechte Übermittlungswege aufgezeigt.

04.1 Zielgruppendefinition

Die möglichen Zielgruppen für Kampagnen zum Thema MH/A sind vielfältig und sicher nicht mit gleichen Mitteln erreichbar. Der Vollständigkeit halber werden zunächst alle Zielgruppen aufgeführt. Im weiteren Verlauf wird der Fokus dem Auftrag entsprechend auf die Zielgruppe Betroffene und Allgemeine Öffentlichkeit/Verbraucherinnen und Verbraucher gelegt.

Mögliche Zielgruppen sind:

- Betroffene
- Allgemeine Öffentlichkeit/Verbraucherinnen und Verbraucher
- Täterinnen und Täter
- Fachöffentlichkeit
- Multiplikatorinnen und Multiplikatoren

Im Folgenden werden die Zielgruppen mit ihren Besonderheiten beschrieben und eingegrenzt.

Es werden Anregungen für mögliche Bündnisse gegeben und zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit vorgeschlagen.

04.1.1 Betroffene

Die Zielgruppe der Betroffenen untergliedert sich in vier Gruppen:

- a. Migrationswillige, die eine Arbeitsaufnahme in Deutschland erwägen (Prävention)
- b. Migrantinnen und Migranten, die bereits in Deutschland sind und sich in gefährdeten Bereichen bewegen (Aufmerksamkeit wecken/schützen)
- c. Migrantinnen und Migranten, die Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung geworden sind
- d. Deutsche Betroffene

Zu a)

In Kapitel 3.2.2 „*Das zur Schau gestellte Elend*“ wurde bereits gezeigt, dass die in den Herkunftsländern durchaus verbreiteten Aufklärungskampagnen fast ausschließlich auf das Unterlassen der Migration abzielen. Im Hinblick auf zum Teil ausweglose Situationen in den Herkunftsländern führt dieses eher zu Desinformation und zum Misstrauen gegenüber den Institutionen, die diese Informationen verbreiten. Die Hinweise auf Gefahren müssten zumindest ergänzt, wenn nicht sogar ausgetauscht werden zugunsten von Informationen über:

- Möglichkeiten, potenziellen Gefahren aus dem Weg zu gehen
- sichere Migrationswege: Woran ist erkennbar, ob ein Weg sicher ist oder nicht?
- stärkende (nicht Angst einflößende) Informationen über Rechte und Pflichten im Ziel-land aus vertrauenerweckenden Quellen
- Informationen über Hilfe und Anlaufstellen bei Gefahr und Unsicherheit sowie im Falle eingetretenen MH/A

Da eine von Deutschland ausgehende Kampagne im Ausland kaum durchzuführen ist, kommt diese Gruppe eher nicht infrage für eine konkrete Kampagnenplanung.

Zu b) und c)

Diese Gruppen stehen im Fokus dieser Studie und bilden daher im Folgenden den Schwerpunkt der Ausarbeitungen.

Zu d)

Die Gruppe der deutschen Betroffenen wird nicht explizit weiterverfolgt, da es sich gegenwärtig eher um eine Minderheit handelt, sodass eine eigens für diese Gruppe ausgerichtete Kampagne aktuell nicht empfehlenswert ist.

04.1.2 Breite Öffentlichkeit, Verbraucherinnen und Verbraucher

Das Thema Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung ist in Deutschland in der Öffentlichkeit verankert, das Thema Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist jedoch kaum bekannt. Aber nicht jedes Opfer von Menschenhandel ist eine Prostituierte und Menschenhandel findet nicht nur in irgendwelchen Kellerräumen in entfernten Ländern statt. Menschenhandel kommt hier vor: mitten in Deutschland, mitten im eigenen Viertel, vielleicht sogar im Nachbarhaus. Menschenhandel kann Menschen aller Bildungsschichten treffen, zum Beispiel wenn sie aufgrund der Nichtanerkennung von Bildungsabschlüssen keine Möglichkeit haben, in Deutschland gute und adäquate Arbeit zu finden. Um dieses Bewusstsein zu schärfen, müssen Informationskampagnen an die breite Öffentlichkeit gerichtet werden, die vielfach auch mittelbaren Nutzen aus der Ausbeutung ziehen.

Ein möglicher Hintergrund für die Sensibilisierung der Verbraucherinnen und Verbraucher ist zudem die häufig formulierte Annahme, dass ein Nachlassen der Nachfrage der von Betroffenen des Menschenhandels angebotenen oder hergestellten Dienstleistungen und Produkte auch eine Abnahme der mit Menschenhandel erzielten Gewinne nach sich ziehen könnte, was wiederum ein Nachlassen des Angebots an derartigen Dienstleistungen und Waren zur Folge haben könnte.³⁰

Ausgehend von diesen Eckpunkten sind Kampagnen und Materialien denkbar, die:

- a. Aufmerksamkeit erregen und wach rütteln, neugierig machen, aber nicht abschrecken
- b. aufklären und mit Vorurteilen aufräumen (zur Migration gehören Mut und Kraft; auch

deutsche Migration in andere Länder nimmt zu ...)

- c. den eigenen Anteil deutlich machen, ohne Vorwurfshaltung (da oft auch unbewusster Profit)
- d. Migrantinnen und Migranten als „Menschen wie du und ich“ darstellen, mit gleichen Rechten auf Fairness und Menschenwürde
- e. Verhaltensänderungen und Handlungsmöglichkeiten aufzeigen

04.1.3 Täterinnen / Täter

Täterinnen und Täter sind:

- Unternehmen in verschiedensten Branchen und Wirtschaftszweigen, denen eine strafrechtliche Verfolgung droht
- Einzelpersonen/Haushalte, die besonders „günstige“ Arbeitskräfte engagieren
- Menschenhändlerinnen und Menschenhändler

Auf die Gruppe der Täterinnen und Täter wird in diesem Konzept nicht näher eingegangen. Zum Teil werden sie in die Ansprache der Verbraucherinnen und Verbraucher einbezogen. Für andere Bereiche wäre eine gänzlich andere Schwerpunktlegung notwendig, die hier nicht weiter verfolgt werden kann. Interessant sind in diesem Zusammenhang aber Aktivitäten wie etwa von der Organisation CorA, Netzwerk für Unternehmensverantwortung, die unter anderem Negativ-Preise für unverantwortliche öffentliche Beschaffung vergibt.³¹

04.1.4 Fachöffentlichkeit

Die Fachöffentlichkeit ist bereits eingehend informiert und hat zudem vielfältige Zugangsmög-

30] Zum Beispiel formuliert im Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2010 zur Verhütung des Menschenhandels <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0018&format=XML&language=DE>

31] Am 23. Februar hat CorA in einer Aktion vor dem Bundeswirtschaftsministerium den Negativ-Preis „Unfairer öffentlicher Auftraggeber 2010“ vergeben und darauf aufmerksam gemacht, dass das Bundeswirtschaftsministerium mit der Beschaffung von klimaschädlichem Billigstrom ein denkbar schlechtes Beispiel abgibt. Im Ministerium wurde derweil der „Tag der öffentlichen Auftraggeber“ gefeiert. Der zweite Preis ging an die Deutsche Bahn, die osteuropäische Arbeiter im Berliner Umland auf Bahnhöfen und Gleisen unter skandalösen Bedingungen eingesetzt hatte. Doro Zinke, Vorsitzende des DGB-Bezirks Berlin-Brandenburg, machte in ihrer Begründung für die „Preisverleihung“ klar, dass der Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen mit der im nächsten Jahr eintretenden vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit der EU noch weiter steigen wird. <http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/pm-unfairerauftraggeber2010.pdf>

lichkeiten zur Informationsbeschaffung, sodass zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Kampagne besteht.

04.1.5 Multiplikatorinnen und Multiplikatoren

Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sind Polizei, Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), Ärztinnen und Ärzte, Anwältinnen und Anwälte, Gewerkschaften, Ausländerbehörden, Botenschaften, Arbeitsämter, Kirchen, Gemeinden, (Fach-)Beratungsstellen etc.

Es sind alle Personen, Personengruppen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Organisationen oder staatlichen Einrichtungen, die als (Erst-)Kontaktpersonen in Frage kommen, zum Beispiel durch:

- Razzien oder Kontrollen durch Polizei oder Finanzkontrolle Schwarzarbeit (gezielte Suche nach Opfern von MH oder zufällige Entdeckung zum Beispiel bei Kontrollen gegen Schwarzarbeit)
- Seelsorge oder Betreuung in Abschiebegeheimnissen
- Anlaufstellen von Gewerkschaften
- Fachberatungsstellen
- Gewerkschaften zum Beispiel durch aufsuchende Arbeit an potenziellen Arbeitsorten
- Migrationsberatungsstellen oder Selbstorganisationen

Auch wenn sie in der Ausschreibung zu dieser Studie nicht explizit benannt wurden, sind aber die Multiplikatorinnen und Multiplikatoren wichtige Akteure im Bereich der Bekämpfung des MH/A, wenngleich eine eigens auf diese Gruppe ausgerichtete Kampagne zum aktuellen Zeitpunkt nicht empfohlen werden kann. Wie sich insbesondere in LOS 1 der Studie zeigte, ist in vielen Bereichen die Kooperationsbereitschaft gegenwärtig noch zu unsicher, sodass die gezielte Ansprache teilweise einer „Überrumpelung“ gleichkäme und zum jetzigen Zeitpunkt wahrscheinlich wirkungslos oder sogar kontraproduktiv sein könnte [siehe L1 WP 1].

Für die Polizei und FKS konnte anhand der Erhebung in LOS 1 bereits Offenheit und Kooperationsbereitschaft sowie der Wunsch nach Schulungen festgestellt werden [siehe L1 WP 2.1]. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass auch weitere Akteurinnen und Akteure über Fachinformationen und spezielle Schulungen sensibili-

siert werden können und dieses auch wünschen, wenn das Thema bekannter und ihre Berührungspunkte deutlicher werden. Bis dahin kann diese Gruppe auch über die Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit erreicht werden sowie sich Zugang zu Fachinformationen beschaffen.

Darüber hinaus sollten Multiplikatorinnen und Multiplikatoren Informationsmaterial für Betroffene zur Weitergabe sowie gegebenenfalls Plakate oder Ähnliches erhalten, mit denen sie sich als Ansprechpersonen kenntlich machen können.

Zusammenfassend machen Definition und Beschreibung der Zielgruppen noch einmal sehr deutlich, wie breit das Spektrum des Themas MH/A gestreut ist. Bei näherer Betrachtung grenzt sich einerseits der Kreis für (erste) künftige Kampagnen wieder ein, sodass im Sinne der Aufgabenstellung zu dieser Studie im Folgenden schwerpunktmäßig Betroffene und die allgemeine Öffentlichkeit inklusive Verbraucherinnen und Verbraucher für konkrete Kampagnenplanungen angesprochen werden. Andererseits zeigt sich aber auch eine vielleicht bisher etwas verkannte Schlüsselfunktion der Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, für die spezielle Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen entwickelt werden sollten.

04.2 Kommunikationsziele

Die zentrale Frage zur Definition von Kommunikationszielen ist: Was soll bei den Zielgruppen erreicht werden? Die Ziele werden also Zielgruppen zugeordnet und geben die Richtung der gesamten Kommunikationsarbeit vor. Es gibt übergeordnete Ziele und strategische Ziele (Was und Wie). In der konkreten Kampagnenplanung werden üblicherweise kurzfristige und langfristige Ziele gesetzt und anhand der Ziele wird später der Erfolg gemessen.

Mit Kampagnen für die breite Öffentlichkeit soll ein Klima geschaffen werden, welches Betroffene von MH/A in Deutschland dahingehend unterstützt, dass eigenständiges Handeln, das Einsetzen für sich selbst und die Wahrnehmung der Rechte ermöglicht werden. Starke und mit Empowerment ausgestattete Migrantinnen und Migranten laufen weniger Gefahr, (erneut) Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zu werden.

Für ein solches Klima bedarf es einer positiven öffentlichen Einstellung zum Thema Arbeitsmigration sowie eines allgemein verbreit-

teten Bewusstseins in der Öffentlichkeit über angemessene Preis-Leistungsverhältnisse und damit einhergehend über menschenwürdiges Arbeiten. Informationen über Hintergründe und Vorkommnisse sollen ein entsprechendes Verantwortungsbewusstsein in der breiten Öffentlichkeit und bei Verbraucherinnen und Verbrauchern schaffen und kommuniziert werden.

Für die Gruppe Öffentlichkeit/Verbraucherinnen und Verbraucher könnten daher folgende Kommunikationsziele definiert werden:

Übergeordnete Kommunikationsziele:

- die Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Deutschland und damit einhergehend eine Änderung im Konsumverhalten der über MH/A angebotenen Produkte und Dienstleistungen

Strategische Kommunikationsziele:

- Auf der kognitiven Ebene (Wahrnehmung): Aufmerksamkeit und Bekanntheit sowie Wissen, Information und Erinnerung des Themas
- Auf der affektiven Ebene (Einstellung zum Thema): Akzeptanz des Themas, Sympathie zum Beispiel mit Menschenrechten, positive Haltung gegenüber Arbeitsmigration, Glaubwürdigkeit
- Auf der Aktionsebene (Handlung): Umdenken im Kaufverhalten, Forderung nach Transparenz der Warenproduktion und Dienstleistungen in Deutschland (Fair-Trade-Siegel auch für deutsche Produkte und Dienstleistungen einfordern, auf Preise und Konditionen achten, politische Aktivitäten fördern), Kontaktaufnahme zu Beratungsstellen bei MH-Verdacht

In Kampagnen für Betroffene ist es wichtig, reguläre und irreguläre Migrantinnen und Migranten zu ihrem Schutz eingehend über ihre Rechte und spezialisierte Beratungsstellen sowie über den Zugang zu ärztlicher Behandlung und psychosozialer Unterstützung zu informieren.

Für die Gruppe Betroffene könnten daher folgende Kommunikationsziele definiert werden:

Übergeordnete Kommunikationsziele:

- Empowerment als Hilfe zur Selbsthilfe: mithilfe von außen Handlungsfähigkeit herstellen, sodass Betroffene sich selbst aktiv für ihre Rechte einsetzen können

Strategische Kommunikationsziele:

- Auf der kognitiven Ebene (Wahrnehmung/Information): Aufmerksamkeit und Sensibilisierung für die eigene Situation, Wissen über Gefahren/Gefährdung der eigenen Sicherheit, Wissen um Maßnahmen zum eigenen Schutz und zur Stärkung der Persönlichkeit
- Auf der affektiven Ebene (Einstellung zum Thema): Angstabbau gegenüber Hilfeleistungen in Deutschland
- Auf der Aktionsebene (Handlung): Kontaktaufnahme zu Beratungsstellen, Lösen aus der Zwangssituation, Selbsthilfe, dazu Informationen über
 - Rechte, Rechtsbeistand sowie über Unterstützungs- und Hilfsangebote: medizinisch, psychologisch, psychosozial
 - muttersprachliche, anonyme und kostenlose Beratungsangebote (beziehungswweise Bedingungen angeben)

04.3 Positionierung

Die Positionierung betrifft im Wesentlichen die Trägerinnen und Träger von Kampagnen und muss daher in der jeweils konkreten Kampagnenplanung spezifiziert werden. Die Positionierung beschreibt, wie sich Kampagnenträgerinnen oder Kampagnenträger nach der erfolgreich durchgeführten Kampagne *„auf den dafür wichtigen Meinungsmärkten positioniert haben sollen“* (Dörrbecker u. a. zitiert in Prescher 2006:26).

Eine allgemeine Positionierung für eine Kampagne gegen MH/A wäre etwa die Vertretung/Anerkennung der Menschenrechte als universale Rechte und das Einsetzen für Betroffene von Menschenhandel auf Basis dieser Rechte, unabhängig vom Aufenthaltsstatus und von der Gültigkeit ihrer Papiere.

Die Positionierung ist eng verbunden mit der Glaubwürdigkeit der Kampagnenträgerin/des Kampagnenträgers und muss daher das Gesamtanliegen unterstützen. Erwiesenermaßen genießen NGOs eine hohe Glaubwürdigkeit, die für die Kampagnenkommunikation genutzt werden kann und auch im Hinblick auf die Bildung von Bündnissen zur Durchführung von Kampagnen interessant sein dürfte:

„Laut einer globalen Studie zum Thema Vertrauen in Institutionen, die jährlich von der PR-Agentur Edelman durchgeführt wird, genießen NGOs in fast allen untersuchten Ländern

(mit Ausnahme von Brasilien und Japan) ein größeres Vertrauen bei der Bevölkerung als Regierungen, Unternehmen und Medien. Greenpeace und Amnesty International gehören zu den meistgenannten vertrauenswürdigen Organisationen. In Deutschland bezeichnen 79% der Befragten Amnesty International als vertrauenswürdige ‚Marke‘. Greenpeace bezeichnet ‚Glaubwürdigkeit‘ sogar als das wichtigste Kapital einer NGO. Gründe hierfür sind unter anderem uneigennütziges Engagement, Einsatz für den Schutz öffentlicher Güter, langfristige Perspektiven und großes Fachwissen im eigenen Teilgebiet“ (Ebber 2006:35).

04.4 Dachbotschaft

Mit Dachbotschaften werden die Grundwerte der geplanten Kommunikation definiert und eine für alle Beteiligten verbindliche, übergeordnete konzeptionelle Argumentationslinie festgelegt: „Was schreiben wir uns auf die Fahnen?“ Hierbei handelt es sich jedoch noch nicht um Slogans oder Schlagzeilen.³²

Die große konzeptionelle Argumentationslinie für das Informations- und Präventionskonzept zu MH/A könnte sein:

- Das Menschenrecht auf Arbeit und soziale Teilhabe gilt für alle Migrantinnen und Migranten.
- Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung ist eine Straftat und eine schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte.
- Migrantinnen und Migranten mit oder ohne Papiere sind zu schützen und Betroffene brauchen ein spezialisiertes Unterstützungsnetzwerk.

Bezogen auf die in der vorliegenden Arbeit fokussierten Zielgruppen bedeutet dies:

Dachbotschaft für die breite Öffentlichkeit/ Verbraucherinnen und Verbraucher: Migranten sind hier in Deutschland, weil es einen Markt für Dienstleistungen gibt, den sie bedienen und von dem Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren. Sie haben ein Recht auf würdevolle Arbeit und gerechte Entlohnung. Menschenrechte sind universal.

32] Klaus Schmidbauer: <http://www.schmidbauer-berlin.de/downloads/websiteskriptstrategie0706.pdf>

Dachbotschaft für Betroffene: das „Recht auf Rechte“ – Betroffene haben Rechte, ob sie sich nun mit oder ohne gültige Papiere in Deutschland aufhalten. Sie erhalten kostenlose Hilfe und Unterstützung, oft auch in der Landessprache. Sie können ihre Rechte einklagen.

04.5 Strategischer Weg / Bündnisse

Die Strategien für die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sind auf die jeweilige(n) Zielgruppe(n) einer Kampagne abzustimmen. Der Strategische Weg beschreibt das „Wie“, also die Technik, aber auch die allgemeine Herangehensweise, zum Beispiel die Bildung von Bündnissen.

Da der Bereich MH/A sehr komplex ist und viele unterschiedliche Akteurinnen und Akteure beteiligt sind sowie auch unterschiedliche Themenbereiche berührt werden, bietet es sich an, die Informations- und Präventionsarbeit unter Bildung von Bündnissen zu gestalten. Der besondere Nutzen liegt in der Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen³³:

- Hohe Glaubwürdigkeit der NGOs und Stärken der genannten Stellen (personelle und finanzielle Kapazitäten, Kampagnen-Erfahrung etc.) könnten sich gut ergänzen.
- Vorbehalte gegen staatliche Einrichtungen könnten entschärft werden.
- Konkurrenzen werden umgangen.
- (Ungewöhnliche) Bündnisse erzeugen besondere Aufmerksamkeit.³⁴

Die Bündnispartnerinnen und -partner können sich dabei in ihren Kompetenzen ergänzen und vom Glaubwürdigkeits- und Vertrauensbonus der NGOs profitieren. Darüber hinaus verfügen die etablierten NGOs über langjährige Erfahrungen und umfassende Kompetenzen im Zusammenhang mit dem Thema Menschenhandel. Natürlich sind auch andere Konstellationen

33] Ver.di und attac bildeten z. B. ein sehr kraftvolles Bündnis in der Kampagne: LIDL ist nicht zu billigen! Im Rahmen der Kampagne gegen LIDL band ver.di immer wieder andere Organisationen mit ein und zwar dann, wenn mit den eigenen Aktionen die Grenzen der Glaubwürdigkeit überschritten worden wären. „Attac arbeitet ganz anders als wir, verfolgt aber ähnliche Ziele“. Lidl sah sich dann auch nicht nur einem, sondern vielen Gegnern gegenüber. <http://wissen.manager-magazin.de/wissen/image/show.html?did=45912497&aref=image036/2006/02/14/ROMM200600301260133.PDF>

34] Die Wirkung in der Öffentlichkeit dürfte um ein Vielfaches verstärkt werden, wenn z. B. der KOK zusammen mit der Polizei oder FKS eine Kampagne startet.

denkbar. Für die Ansprache der Betroffenen ist allerdings zu bedenken, dass diese gegenüber staatlichen oder dem Staat nahestehenden Institutionen häufig sehr misstrauisch sind.

Denkbare Bündnisse sind:

- Gewerkschaften zusammen mit NGOs (zum Beispiel KOK, andere Beratungsstellen, Selbstorganisationen): zum Beispiel DGB beziehungsweise Einzelgewerkschaften wie ver.di, NGG (Nahrung-Genuss-Gaststätten), IG BAU (Bauen-Agrar-Umwelt, IG BCE (Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie)
- NGOs zusammen mit staatlichen Einrichtungen wie Ministerien, Polizei, FKS, Arbeitsagentur etc.
- NGOs zusammen mit Handwerkskammern, Industrie und Handelskammer (IHK), Arbeitgeberverbände etc.

04.6 Kommunikative Leitidee(n)

Unter kommunikativen Leitideen werden leicht kommunizierbare Leitmotive verstanden. Sie sind die inhaltliche Richtschnur für die gesamte Kampagnenkommunikation. Leitideen sind zielgruppenunabhängig. Wichtig für Leitideen ist, dass sie auf allen in der jeweiligen Kampagne eingesetzten Kommunikationsmedien anwendbar sind.³⁵ Leitideen können Personen, Texte oder auch Bilder sein.

Im Folgenden werden zwei Leitideen vorgeschlagen, die aber bei Weitem noch nicht zu Ende konzipiert und geprüft sind. Sie dienen als Anregung für künftige Kampagnen und zur Veranschaulichung einer Kampagnenplanung, auf die auch im Verlauf des Berichts noch einmal zurückgegriffen wird. In der konkreten Kampagnenausarbeitung sollte nur eine Leitidee pro Kampagne verfolgt werden. Für den Erfolg einer Kampagne ist es außerordentlich wichtig, die Leitidee auf die Anforderungen an Einsatzmöglichkeit auf allen Medien und auf inhaltliche Eindeutigkeit beziehungsweise „Fallstricke“ hin intensiv zu prüfen. Hierfür eignen sich die sogenannten SWOT-Analysen als bekanntes Mittel der Kampagnenplanung sehr gut.

^{35]} Eine sehr bekannte Leitidee sind z. B. die Zwillinge von Ratiopharm, die auf Plakaten, Flyern, in Talkshows, TV Spots etc. eingesetzt werden.

Leitidee 1 → Wer zahlt?

Diese Leitidee steht für Ethik und die Frage, wie bewerte ich den Konsum auf Kosten anderer? Wo liegt meine Verantwortung als Verbraucher beziehungsweise Verbraucher? Eine weitere Stärke dieser Leitidee liegt in der Handlungsfähigkeit, die den Konsumentinnen und Konsumenten indirekt aufgezeigt wird. Sie haben es in der Hand, den Markt zu bestimmen.

- Kann das noch ein Schnäppchen sein?
- Waren und Dienstleistungen haben ihren Preis: Eine oder einer zahlt immer.
- Besonders günstiges Gemüse?! Gezahlt haben die Saisonarbeiterinnen und Saisonarbeiter aus Osteuropa mit dem Lohn, der ihnen vorenthalten wurde. [Gezahlt hat xxx mit dem Lohn, den sie nicht kriegt.]
- Besonders günstiges Hotel bei hohem Komfort? Gezahlt hat xxx.

Leitidee 2 → Menschenrechte → universale Menschenrechte, Verantwortung als Verbraucher

Obwohl das Thema Menschenrechte als Leitidee in einer Kampagne sehr abstrakt ist, soll es aber auch als mögliche Ausrichtung einer Kampagne genannt werden. Für die Einhaltung der Menschenrechte ist der Staat verantwortlich – eine sensibilisierte Öffentlichkeit trägt dazu bei, die Ebene der Politik in dieser Hinsicht zu unterstützen und in die Pflicht zu nehmen, sodass eine Kampagne mit direkter Ansprache der Menschenrechte denkbar wäre, welche die Verantwortung der Verbraucherinnen und Verbraucher einbezieht. Hier spielt aber auch der Hintergrund der Kampagnenträgerin, des Kampagnenträgers eine wichtige Rolle, der im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit bereits mit den Menschenrechten verbunden sein sollte.

- Wertvolle Menschen, würdevolle Arbeit, sorgenfreie Produkte
- Menschenrechte → Ich bin dabei! Menschenwürdiges Arbeiten – menschenwürdiges Leben

Wie im Analytischen Block anhand der Literaturdiskussion und der Analyse von Kampagnen gezeigt wurde, spielt für die Wirkung von Kampagnen auch die Gestaltung bildlicher Elemente eine große Rolle, sodass nachfolgend einige Hinweise zur bildlichen Umsetzung der Leitideen gegeben werden:

Das Ziel, die Kommunikation zum Thema MH/A anzuregen, kann durch Irritationen und Verschiebungen in der Wahrnehmung ausgelöst werden. Besser als schockierende Elemente werden derartige Irritationen durch das Zeigen von vertrauten Alltagsdingen erreicht, denen dann die Vertrautheit genommen wird. Dadurch wird der Betrachtende einerseits die verinnerlichte Kontrollinstanz loslassen, um „sich für das Andere, das Fremde (...) zu öffnen und andererseits über seine verinnerlichten Verhaltensweisen und unreflektierten Denkgewohnheiten nachzudenken und sich kritisch auseinanderzusetzen“.³⁶

Abschließend für den Strategischen Block ist zu bemerken, dass die konkrete Kampagnenkonzepktion nur jeweils auf eine Zielgruppe ausgerichtet sein sollte. Die gewünschte Wirkung bildet dabei die Basis für Zielsetzungen und Ausgestaltung der Kampagne. Positionierung und Dachbotschaften beeinflussen Vertrauen und Glaubwürdigkeit in die Kampagnenträgerinnen und Kampagnenträger. Hier können Bündnisse unterstützend wirken.

05 Operativer Block / Empfehlungen

Die Empfehlungen für den Operativen Block orientieren sich an den eingangs gestellten Fragen, die hier aufgegriffen und im Sinne einer Zusammenfassung für die Empfehlungen zu Beginn des Kapitels kurz thesenartig beantwortet werden sollen. Die Beantwortung erfolgt auf der Basis der bisher erarbeiteten Kenntnisse.

Im Anschluss werden in diesem Kapitel konkrete Empfehlungen mit Hinweisen zur weiteren Ausarbeitung für die Ausgestaltung von Kampagnenmaterial für die fokussierten Zielgruppen der Betroffenen und der Öffentlichkeit/Verbraucherinnen und Verbraucher gegeben.

Wo und wie wird in Deutschland über Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung informiert?

Es liegt ein starkes Gefälle zwischen Informationen für die Fachöffentlichkeit, die allgemeine Öffentlichkeit und für Betroffene vor. Während Informationen für die Fachöffentlichkeit leicht zugänglich sind, gibt es für Betroffene nur wenige Informationen. Die breite Öffentlichkeit wird bisher fast gar nicht angesprochen.

Wie schätzen Expertinnen und Experten den Informationsstand Betroffener und der Bevölkerung ein?

Betroffene haben durchaus ein Unrechtsbewusstsein, aber ihnen fehlen Informationen über ihre Rechte und über Hilfsangebote, so dass sie aus Angst vor den Täterinnen/Tätern oder vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen eher nicht aus eigener Initiative Hilfe suchen.

In der Bevölkerung ist für das Thema MH/A eher kein Bewusstsein vorhanden beziehungsweise es überwiegt ein falsches Bild von MH/A.

Welche Informationen benötigen Betroffene, um selbst aktiv werden zu können (Stichwort Empowerment)?

Betroffene benötigen Informationen über ihre Rechte: Arbeitsrechte³⁷ gelten für alle Arbeitnehmenden, auch wenn sie keine gültigen Papiere haben. Auch mündlich vereinbarte Arbeitsverträge haben Gültigkeit. Es gibt ein Recht auf Entschädigung, wenn zu geringes oder kein Entgelt gezahlt wird. Arbeitsgerichtliche Verfahren können unabhängig vom Aufenthaltsstatus durchgeführt werden. Arbeitnehmende haben ein Recht auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Es besteht auch noch nach einem Unfall die Möglichkeit, in die gesetzliche Unfallversicherung aufgenommen zu werden.³⁸ Betroffene benötigen weiterhin Informationen über Beratungsangebote: Muttersprachliche, anonyme und kostenlose Beratungsangebote stehen zur Verfügung.³⁹

36] <http://magazin.cultura21.de/kultur/kuenste/kunst-und-okologie.html/all/1>. Cultura21 ist eine spartenübergreifende Internet-Plattform, die sich für einen kulturellen Wandel im Sinne einer sozial-ökologischen Entwicklung einsetzt. Im Webmagazin berichten Politikerinnen/Politiker, Journalistinnen/Journalisten, Künstlerinnen/Künstler, Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftler, Intellektuelle, Expertinnen/Experten und Zeitzeuginnen/Zeitzeugen über Lebenserfahrungen, analysieren und kommentieren Fragestellungen und bieten Perspektiven, die mit Best-Practice-Beispielen begleitet werden.

37] Siehe z. B. Merkblatt über die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen, in: Informationen für Hausangestellte, die für Diplomatinen arbeiten <http://www.ban-ying.de/downloads/Broschue%20Hausangestellte%202009.pdf>

38] <https://besondere-dienste-hamburg.verdi.de/docs/migration/data/Haeufig-gestellte-Fragen-FAQ.pdf>

39] Der Vollständigkeit halber soll hier darauf hingewiesen werden, dass in diesem Zusammenhang eine sichere Finanzierung der Unterstützungsangebote eine große Rolle spielt.

Wie können Betroffene erreicht werden, welche Sprache muss eingesetzt werden, um sie zu erreichen (Identifizieren wichtiger Landessprachen, Einschätzung des Sprachniveaus, Einsatz von Piktogrammen, allgemeines Kommunikationsverhalten etc.)?

In der Ansprache von Betroffenen darf das Sprachniveau auf keinen Fall akademisch sein. Es muss eine einfache, allgemein verständliche Sprache gewählt werden: etwa statt Arbeitgeberin oder Arbeitgeber (akademisch) → Chefin/ Chef (umgangssprachlich), statt Ausbeutung → keine oder schlechte Bezahlung und so weiter [siehe Kapitel 5.1].

In Bezug auf Bilder, Symbole und Piktogramme gilt: Beim Einsatz bildlicher Elemente anstelle von oder in Ergänzung zu Texten sind unbedingt kulturelle Unterschiede zu beachten. Es gibt zwar zum Beispiel die 50 AIGA⁴⁰-Piktogramme, die weltweit zum Beispiel an Flughäfen eingesetzt werden, aber im konkreten Fall sollte immer eine Rückversicherung durchgeführt werden.

Wo können Betroffene erreicht werden? (Identifikation von Orten und auch Multiplikatorinnen und Multiplikatoren)

- Zunehmend über das Internet, auch mobil
- Geeignete Orte: Plakatierungen in der Umgebung von Banken, bei denen Bargeldtransfer möglich ist wie zum Beispiel Western Union, RIA, in Wohnumgebungen, in Arbeitsortumgebungen, in länderspezifischen Supermärkten (afrikanisch, asiatisch etc.), Internet-Cafés, in Ämtern, in Behörden, in Kirchengemeinden/Communities (philippinische/afrikanische Kirchengemeinden in Deutschland), bei Behörden, in Arztpraxen, in Anwaltskanzleien
- Multiplikatorinnen/Multiplikatoren: Verteilen von möglichst unauffälligem und handlichem Informationsmaterial durch FKS, Polizei etc.

Mit welchen Informationen kann das öffentliche Bewusstsein für Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung geweckt und geschärft werden, ohne die Betroffenen zu stigmatisieren?

- Informationen über Rechte und Menschenrechte (Migrantinnen und Migranten haben

ein Recht darauf, gut behandelt zu werden, auch wenn oder gerade weil ihnen schlechte Lebensbedingungen in den Herkunftsländern nicht unbekannt sind).

- Fallbeispiele mit positivem Ausgang

Sind sich alle, die vom Menschenhandel profitieren, der Menschenrechtsverletzung bewusst (vgl. Freierproblematik)?

Ein entsprechendes Bewusstsein ist eher nicht vorhanden. Oder aber es wird offensichtlich der Vorteil angenommen und die Nachteile für andere Menschen werden verdrängt.

Welches Verhalten ist von Menschenhändlerinnen und Menschenhändlern bei verstärkter Öffentlichkeit und Gegenwehr zu erwarten?

Diese Frage zielt darauf ab, mögliche negative Effekte für Betroffene zu vermeiden beziehungsweise abzufangen und dies ist in der Kampagnenplanung zu berücksichtigen.

05.1 Informationsangebot für Betroffene

Im Folgenden werden einige gezielte Empfehlungen zu einzelnen Kampagnenmaterialien für die Gruppe der Betroffenen gegeben.

Auffällig war bei den Recherchen, dass es ein schnell und direkt zugängliches Informationsangebot im Internet über Rechte und Hilfen für Betroffene von MH/A in Deutschland offensichtlich nicht gibt!⁴¹ Es ist aber anzunehmen

41] Die Recherche ergab einige Angebote, die sich aber als lückenhaft erwiesen:

Die Senatsverwaltung Berlin betreibt z. B. eine Informationsseite zu Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, die als Unterrubrik des Themas Schwarzarbeit eingerichtet und von der Hauptwebsite aus erst nach dem 6. Klick erreichbar ist. Das bedeutet, ohne Kenntnis über den Direktlink wird diese Website nicht gefunden: <http://www.berlin.de/sen/arbeit/schwarzarbeit/menschenhandel/index.html>. Die Informationen richten sich überwiegend an die breite Öffentlichkeit. Ban Ying und Ver.di werden als Beratungsstellen genannt.

Regional behandeln einige Beratungsstellen Menschenhandel sowohl zur Arbeitsausbeutung als auch zur Zwangsprostitution, sprechen aber ausschließlich Frauen an, z. B. Contra in Kiel: <http://www.contra-sh.de/>

Die IOM-Website bietet für Betroffene von Menschenhandel ausschließlich Rückkehrhilfe an, es gibt keine Hinweise auf sonstige Hilfen und Beratungsstellen für Betroffene. <http://www.iom.int/germany/de/index.html>

Auf der Website von Migration und Arbeit (MigrAr), der gewerkschaftlichen Anlaufstelle für Migranten und Migrantinnen ohne gesicherten Aufenthalt in Hamburg, werden viele Hintergrundinformationen gegeben, aber auch die Hilfeleistungen der Beratungsstelle angezeigt. <http://www.verdi.de/besondere-dienste.hamburg/themen/migrar>

40] AIGA ist die älteste und größte Verbandsmitgliedschaft professioneller Designerinnen und Designer, die sich mit dem Wissensgebiet der Anwendung und der Kultur des Designs auseinandersetzen. <http://www.zimtucker.com/one/download/pictogram.pdf>

und wird in der Praxis auch schon beobachtet, dass die Anfragen über das Internet zunehmen, sodass dringend empfohlen wird, ein entsprechend klar strukturiertes Angebot im Internet einzurichten. Dieses Informationsangebot kann Teil einer Kampagne sein, es kann aber auch zunächst als leicht zu realisierende Einzelmaßnahme eingerichtet werden.

Einrichtung eines Internetportals

Die (Themen-)Website sollte sehr komprimiert auf wenigen Seiten über Rechte und Hilfen für Betroffene von MH/A in Deutschland informieren. Um die Auffindbarkeit für Betroffene zu gewährleisten, sollte auf die Suchmaschinenoptimierung ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Die Website sollte für mindestens folgende Begriffe beziehungsweise Keywords optimiert werden:

- Kontrolle
- Arbeit unter Kontrolle
- Eingesperrt
- Keine Bezahlung, schlechte Bezahlung
- Keine freie Zeit
- Pass weg, keine Papiere
- Probleme mit dem Chef
- Drohung
- Gewalt, Schläge
- Hilfe, Unterstützung
- (neue, moderne) Sklaverei
- Ausbeutung
- Arbeit im Ausland

Diese Liste sollte in der konkreten Websiteplanung intensiv diskutiert werden. Um die Auffindbarkeit der Seite zu gewährleisten, sind darüber hinaus kurze und prägnante Texte/Aufzählungen zu verfassen, in denen diese Begriffe vorkommen.

Aus technischer Sicht eignet sich für die Auffindbarkeit in Suchmaschinen am besten ein HTML-konformer Aufbau. Die Website sollte zudem stark vernetzt sein, das heißt, es sollten Verweise von verschiedensten Seiten auf diesen Informationsseiten eingerichtet werden. Auch hierüber können Bündnisse entstehen beziehungsweise vertieft werden.

Aus Berichten von Fachberatungsstellen geht hervor, dass die Herkunftsländer von Betroffenen von Arbeitsausbeutung weit gestreut sind: die Länder Mittel- und Osteuropas, die neueren EU-Beitrittsländer, Afrika, Lateinamerika und Asien (vergleiche Schwarze 2007). Im Internet

sollten daher neben Deutsch möglichst alle infrage kommenden (bedienbaren) Sprachen berücksichtigt werden. Materialien wie Flyer, Plakate, Postkarten etc., die regional eingesetzt werden, sollten die Sprachen von potenziell Betroffenen der jeweiligen Region berücksichtigen.

Eine genauere Spezifikation der Sprachen und Zuordnung zu Regionen konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden und muss jeweils in der konkreten Kampagnenplanung erfolgen.

Einrichtung von Online-Beratungen

Auch das Angebot von Online-Beratungen sollte erwogen werden, da diese einen niederschweligen und anonymen Zugang über das Internet ermöglichen. Online-Beratungen werden üblicherweise per E-mail oder Einzel- oder Gruppenchat durchgeführt. Bereits realisierte Modelle hierfür gibt es zum Beispiel aus dem Bereich häusliche Gewalt⁴², in der Migrationsberatung⁴³, zum Thema Zwangsheirat⁴⁴, und *contra*⁴⁵ kündigt den Aufbau einer mehrsprachigen Online-Beratung für betroffene Frauen an.

Hotline

Auch das Angebot einer telefonischen Hotline, mit der eine direkte, unkomplizierte und die Anonymität wahrende (Erst-)Beratung angeboten werden kann, könnte erwogen werden. Von diesem Angebot könnten sowohl Betroffene als auch Menschen aus dem näheren und weiteren Umfeld Gebrauch machen: Angehörige, Freundinnen/Freunde, Kolleginnen/Kollegen, Verbraucherinnen/Verbraucher sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Organisationen und Behörden.

TV-Spots

In TV-Spots könnten zum Beispiel eine gelungene Migration oder Fallbeispiele mit positivem Ausgang dargestellt werden.

Flyer

Flyer mit Informationen, mit Hinweisen auf Rechte und Hilfsangebote sowie auf kostenfreie und anonyme Beratung (in der Landessprache

42] <https://www.beranet.de/extern/start/index.php?id=602>
Big Hotline und Online-Beratung

43] <http://www.onlineberatung-diakonie-baden.de/migrationsberatung/beratungsinhalte.html>

44] http://zwangsheirat-nrw.beranet.info/Mädchenhaus_Bielefeld

45] Contra-Fachberatungsstelle gegen Frauenhandel in Schleswig-Holstein <http://www.contra-sh.de/de/projekte.htm>

oder mit Sprachmittlung) sollten in den regional unterschiedlich benötigten Sprachen angefertigt werden. Auch hier ist eine für die Opfer verständliche, nicht akademische Ausdrucksweise wichtig. Diese Flyer sollten darüber hinaus so hergestellt sein, dass sie auch unbeobachtet zum Beispiel durch die FKS weitergereicht werden können, ohne dass Verdacht erweckt wird (weiches, aber stabiles Papier, handliche Größe etc.).

Plakate

Plakate werden von Betroffenen eher wahrgenommen, wenn sie landestypische Bilder und Farben enthalten. Auch hier sollte keine akademische Sprache verwendet werden. Mögliche Orte für Plakatierungen sind Banken mit Bargeldtransfer, spezielle landesspezifische Supermärkte etc., also alle Orte, die von potenziell Betroffenen aufgesucht werden.

Broschüren in deutschen Botschaften der Herkunftsländer

Einige Berufsgruppen sind vor der Ausreise verpflichtet, sich in der deutschen Botschaft ihres jeweiligen Landes zu melden. Sie sollten dort verständliche und unterstützende Informationen zu ihren Rechten und Möglichkeiten sowie über Unterstützungs- und Hilfsangebote in Deutschland erhalten.

05.2 Sensibilisierung der Öffentlichkeit / Verbraucherinnen und Verbraucher

Das öffentliche Klima für ein Umdenken zu „ethischem Konsum“ ist gut: Verbraucherinnen und Verbraucher achten immer mehr auf die Arbeitsbedingungen, die sich hinter den Produkten verbergen und reagieren auf Transparenz. Dies belegt unter anderem die 2009 veröffentlichte Studie „Die Zukunft des ethischen Konsums“ zur Entwicklung des Konsums in Deutschland bis 2014: Im Hinblick auf ethisch einwandfreie Produkte wird trotz Wirtschaftskrise weiterhin ein positiver Trend erwartet.⁴⁶ Beim Umsatz von Fair-Trade-Produkten ist seit 2004 ein kontinuierlicher Zuwachs festzustellen: Allein in 2009 stieg der Umsatz um 26%.⁴⁷

46] Die Zukunft des ethischen Konsums, Otto Group-Trendstudie 2009, 2. Heute: Ausgangspunkt 2009 und Herausforderungen für morgen; Ethischer Konsum behauptet sich in der Krise, PDF download auf <http://www.transfair.org/fuer-unternehmen/fairtrade-ist-trend/>

47] [http://www.transfair.org/produkte/absatz-fairtrade-produkte/?tx_jpageteaser_pi1\[backId\]=22](http://www.transfair.org/produkte/absatz-fairtrade-produkte/?tx_jpageteaser_pi1[backId]=22)

Wenn es also mit Hilfe nachhaltiger Öffentlichkeitsarbeit gelingt, die mit dem MH/A einhergehenden Menschenrechtsverletzungen im Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher zu verankern und in Zusammenhang mit angebotenen Dienstleistungen und Produkten hier in Deutschland zu stellen, so ist durchaus eine verstärkte Umorientierung im Konsum zu erwarten, mit Auswirkungen auf den gesamten Markt der infrage kommenden Produkte und Dienstleistungen.

Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit könnte mit folgenden Materialien erreicht werden:

- Kino-, TV- und Radio-Spots (größte Reichweite und größte Einstiegswirkung)
- Großplakate (zweitgrößte Wirkung Eyecatcher)
- Zeitungsanzeigen (streuen in die Breite – Breitenwirkung)
- Aufklärungsbroschüre (geht in die Tiefe, liefert Hintergrundinformation)
- Postkarten (leicht zu verteilen, nettes Give-away)
- Umfangreiche Presse- und Medienarbeit (Wechselwirkungen zwischen Medien und Rezipientinnen/Rezipienten)
- Internet (Selbstrecherche, Suchmaschinen)

Die Reihenfolge der Aufzählung entspricht durchaus der gewünschten Dramaturgie einer Kampagne. In der Gesamtheit entsprechen diese Materialien einer optimal ausgestatteten Kampagne. Der Kampagnenumfang kann aber auch geringer sein und nur einige der aufgezählten Materialien, je nach Zielsetzung, Zeitraum, Budget und anderes mehr, einsetzen.

Für die Erarbeitung der Materialien sollte eine Leitidee gewählt werden. Dies soll anhand einer der vorgestellten Leitideen beispielhaft verdeutlicht werden:

Z. B. Leitidee: Wer zahlt?

Es könnten Spots erstellt werden mit Personen im Restaurant, die gerade augenscheinlich gut gegessen haben. In dem Moment, als eine(r) das Portemonnaie zückt, wird eingblendet: Besonders günstiges Essen?! Gezahlt hat xxx mit dem Lohn, den sie nicht kriegt.

Entsprechend könnten Großplakate gestaltet werden, Zeitungsanzeigen, Postkarten etc.

05.3 Wichtige Kennzeichen einer Kampagne

Als wichtige Kennzeichen von Kampagnen wurden bereits die Dramaturgie sowie die thematische und zeitliche Begrenzung genannt. Inhalte, Ausgestaltung, Reichweite und damit letztendlich auch die Wirkung von Kampagnen sind aber auch sehr stark durch die Rahmenbedingungen bestimmt, allen voran das zur Verfügung stehende Budget. Eine Klärung dieser Fragen sollte unbedingt am Anfang der Kampagnenplanung stehen. In diesem Zusammenhang ist es auch noch einmal angeraten, sinnvolle Bündnisse⁴⁸ anzustreben, bei denen alle Beteiligten in verschiedenster Weise voneinander profitieren können.

Im Folgenden werden nun einige wichtige Rahmenbedingungen aufgezählt und auch hierfür Empfehlungen gegeben:

Zeitraumen

Vom Briefing bis zur Präsentation von Kampagnenvorschlägen sollte der Agentur ausreichend Zeit für die Ausarbeitung gegeben werden. Danach wird es bis zur Produktion noch einige Abstimmungs- und Korrekturphasen geben, sodass für den Vorlauf eines Kampagnenstarts ein vernünftiger Zeitraumen von einigen Monaten eingeplant werden muss.⁴⁹

Der zeitliche Verlauf der Kampagne selbst ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Grundsätzlich gibt es zum Beispiel die Möglichkeit, eine Kampagne zunächst für vier Wochen anzusetzen, sie eine Weile ruhen zu lassen und dann erneut aufzulegen, gegebenenfalls in verbessertem Format.

Wenn möglich sollten Kampagnen wissenschaftlich begleitet werden, dies bietet zum einen eine fundierte Erfolgskontrolle und zum anderen können im Kampagnenverlauf Korrekturen vorgenommen werden.

Zeitpunkt

Die detaillierte Zeitplanung wird bestimmt vom Zeitpunkt des Ereignisses, an das die Kampagne optimalerweise geknüpft werden soll.

Geeignete zeitliche Aufhänger für Kampagnen zu MH/A sind Großereignisse und Jubiläen oder Thementage wie etwa:

- Europäischer Tag gegen Menschenhandel (18. Oktober)
- Internationaler Tag für die Abschaffung der Sklaverei (02. Dezember)
- Tag der Menschenrechte (10. Dezember)⁵⁰
- Welttag für menschenwürdige Arbeit (07. Oktober),
- Ratifizierung der Europaratskonvention (bei Eintreten),
- Messen (auf Branchen beschränkt: zum Beispiel grüne Woche > Landwirtschaft),
- Ernten (auf Jahreszeiten und Branche beschränkt)

Auftraggebende

Die folgende Liste ist das Ergebnis einer Recherche der Institutionen, die sich mit dem Thema MH befassen und daher als mögliche Auftraggeberinnen und Auftraggeber für bundesweite Präventions- und Informationskampagnen infrage kommen könnten [siehe Kapitel 4.5]. Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und auch die finanziellen Ressourcen wurden nicht geprüft:

- Ministerien (z.B. BMAS, BMFSFJ, BMWI, BMZ)
- Auswärtiges Amt
- BKA
- BAMF
- GTZ
- Gewerkschaften (DGB oder branchenspezifische)
- Kirchen, kirchliche Einrichtungen (EKD, Caritas ...)
- EU
- Stiftungen
- Europäischer Flüchtlingsfonds
- Bundesländer, Städte/Gemeinden

Finanzieller Rahmen

Im Hinblick auf den finanziellen Rahmen ist zu bedenken, dass groß angelegte Kampagnen die stärkste öffentliche Wirkung haben. Will man ein Thema in der breiten Öffentlichkeit verankern und die Öffentlichkeit sensibilisieren, so ist die beste Wirkung einer Kampagne zu erzielen, wenn sie auf vielen verschiedenen Kanälen und im Sinne der beschriebenen Dramaturgie geschaltet wird. Wenn Beschränkungen nötig sind,

48] Siehe Kapitel 4.5

49] Hier handelt es sich um Durchschnittswerte, die abhängig von den jeweiligen Faktoren abweichen können und deshalb stets frühzeitig geklärt werden müssen.

50] <http://www.inidia.de/gedenktage.htm>

so sollten diese eher in einer kürzeren Laufzeit münden. Es ist aber in jedem Fall wichtig, den Kostenrahmen abzustecken, bevor es an die konzeptionelle Arbeit geht, denn die Höhe des Etats bedingt entscheidend die konzeptionelle Herangehensweise an eine Kampagne. Anhand der Vorgaben werden dann auch die einzusetzenden Medien und Materialien gewählt.

05.4 Ermittlung der Kampagnenwirkung

Es ist wichtig, dass Kampagnen begleitet und ausgewertet werden. Eine wissenschaftliche Begleitforschung ermöglicht es, Kampagnen bereits in der Laufzeit zu optimieren. Diese wird daher als sehr nützlich eingestuft.

Einfache Evaluierungen können mit sogenannten Feed-back-Schleifen durchgeführt werden, zum Beispiel Besucherstatistiken von Webseiten, Auffindbarkeit in Suchmaschinen, einfache Medienresonanzanalysen, Beobachtung der Medien nach Stichworten und Medienarten, Vergleich der Einschaltquoten, kleine Meinungsumfragen und viele mehr. Umfang und Intensität der Evaluation sollten maßvoll geplant und durchgeführt werden (Hansen & Schmidt 2009).

Darüber hinaus ist die Ermittlung von Kampagnenwirkungen jeweils direkt mit den konkreten Zielsetzungen einzelner Kampagnen verknüpft und kann daher hier nicht explizit ausgearbeitet werden.

06 Zusammenfassung und Ausblick

„Öffentlichkeit schaffen bewirkt, dass die (...) Sichtbarkeit des Unrechts langfristig das wichtigste Mittel zu seiner Beseitigung ist“.⁵¹

Die vorliegende Ausarbeitung konzeptioneller Eckpunkte für mögliche zukünftige Kampagnen zum Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung lieferte aufschlussreiche Analysen zur Informationsarbeit im sozialen Bereich und speziell von bereits durchgeführten Kampagnen zum Menschenhandel. Dafür wurden im Analytischen Block allgemeine Hinweise zur Inszenierung von Öffentlichkeit dargelegt sowie beispiel-

haft deutliche Stärken und Schwächen einzelner spezifischer Kampagnenmaterialien herausgearbeitet. Darüber hinaus wurde das Thema MH/A im Zusammenhang mit öffentlicher Wahrnehmung sowie mit den Menschenrechten auf Arbeit und soziale Teilhabe beleuchtet. Das Empowerment wurde als zentrales Thema für nachhaltige Prävention herausgestellt.

Der Strategische Block lieferte Grundlagen und Zieldefinitionen sowie (theoretische) Hinweise zur Initiierung verschiedener Informationskampagnen für die unterschiedlichen Zielgruppen.

Im Operativen Block wurden schließlich konkrete Materialien für die einzelnen Zielgruppen vorgeschlagen, ebenfalls mit Hinweisen zur weiteren Ausarbeitung.

Leider war es aufgrund des kurzen Zeitrahmens der Studie nicht möglich, für alle Konzeptphasen explizite Stärken und Schwächen/Chancen und Risiken (SWOT) -Analysen durchzuführen und diese in einem nächsten Schritt mit Expertinnen und Experten ausführlich zu diskutieren, sodass die hier gegebenen Empfehlungen nicht abschließend geprüft werden konnten. Es ist aber dringend angeraten, solche Analysen in der konkreten Planung einer Kampagne durchzuführen.

Die Komplexität des Themas, die insbesondere gekennzeichnet ist durch die verschiedenen Zielgruppen und die Vielfalt der beteiligten Akteurinnen und Akteure, spiegelt sich auch in diesem Konzept wider.

Im Lauf der Studie zeigten sich viele Unsicherheiten und Unklarheiten in der Herangehensweise an den Komplex MH/A, sodass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Ausgangsbedingungen für Kampagnen beziehungsweise breit angelegte Informationsarbeit sogar eher ungünstig sind: Uneindeutige Positionierungen, Ausrichtungen und Zuständigkeiten, kaum vorhandene Vernetzungsstrukturen und Kooperationen etc. könnten in der Praxis kontraproduktiv wirken und in der Öffentlichkeit eher zu einer negativen Aufnahme des Themas beziehungsweise zu Verunsicherung und Ablehnung führen, wie auch am Beispiel der WM-Kampagnen 2006 verdeutlicht werden konnte. Sobald diese Fragen aber geklärt sind, sobald Unterstützungsstrukturen definiert und geplant sind und sich im Aufbau befinden, wenn Kooperationen vereinbart wurden etc., sollte die Öffentlichkeit sehr bald

51] Glaubwürdigkeit als Kapital, Wirtschaftsmagazin brand eins <http://www.brandeins.de/archiv/magazin/sagen-was-sache-ist/artikel/glaubwuerdigkeit-als-kapital.html>

und eindringlich beteiligt werden, da dies das gesamte Verfahren stark unterstützen könnte.

Unabhängig davon sollten Betroffene so schnell wie möglich mit Informationen versorgt werden. Gezielte Kampagnen wie etwa die aktuelle Ban-Ying-Kampagne oder die Installation einer Website können auf Basis einer gründlichen Konzeption jederzeit gestartet werden.

Darüber hinaus ist es empfehlenswert, weitere beteiligte Akteurinnen und Akteure zu identifizieren, die in dieser Ausarbeitung zum Teil unter dem Kapitel Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aufgeführt wurden oder auch die Gruppe der Täterinnen/Täter, etwa Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, näher in den Blick von Präventions- und Informationskampagnen zu nehmen und so dem Phänomen MH/A mit flankierenden Maßnahmen zu begegnen.

07 Literatur

- Ban Ying Koordinationsstelle (2005):* Materialien Menschenhandel. URL: <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senfrauen/materialsammlung.pdf?start&ts=1259921439> (Zugriff am: 26.05.2010).
- Ban Ying Koordinationsstelle (2007):* Informationen für Hausangestellte, die für DiplomatInnen arbeiten. URL: <http://www.ban-ying.de/downloads/Brosch%FCre%20Hausangestellte%202009.pdf> (Zugriff am: 26.05.2010).
- Buchner, M./Friedrich, F./Kunkel, D. (2006):* Zielkampagnen für NGO: Strategische Kommunikation und Kampagnenmanagement im Dritten Sektor. Münster: LIT Verlag.
- Dominik, E. (2006):* Online-Kampagnen in Non-Governmental Organizations (NGOs) – Erstellung eines Prozessmodells und praktische Ansatzpunkte für deren Verbesserung. Diplomarbeit an der Fachhochschule Köln. URL: http://www.antischokke.de/wpcontent/uploads/2009/ebber_onlinekampagnen_in_ngos.pdf (Zugriff am: 26.05.2010).
- FIM – Frauenrecht ist Menschenrecht e. V. (2007):* Rein, raus? Sag nein zur Zwangsprostitution. Kampagne „Stoppt Zwangsprostitution“, Frankfurt am Main.
- Follmar-Otto, P./Rabe, H. (2009):* Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Hansen, R./Schmidt, S. (2009):* Konzeptionspraxis: Eine Einführung für PR- und Kommunikationsfachleute. Mit einleuchtenden Betrachtungen über den Gartenweg. 4. Auflage. Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Internationales Arbeitsamt (2010):* Die Kosten des Zwangs. Bericht des Generaldirektors: Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ 98. TAGUNG 2009 Bericht I (B), Genf. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_106298.pdf (Zugriff am: 04.06.2010).
- Klaus, E. (2009):* Öffentlichkeit als Selbstverständigungsprozess. Das Beispiel Brent Spar. In: Röttger, U. (Hrsg.). PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit, 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 47 – 68.
- Kontos, S. (ohne Jahresangabe):* Die Kampagne gegen Zwangsprostitution anlässlich der Fußballweltmeisterschaft 2006. Broschüre mit Kapitelauszügen aus dem Gesamtbericht der wissenschaftlichen Analyse der Kampagne „Stoppt Zwangsprostitution: Ausgangsüberlegungen der wissenschaftlichen Begleitung“ (Kapitel 1) und „Die Kampagne gegen Zwangsprostitution: Auswertung von Kampagnenunterlagen, Presse-Resonanz, Interviews mit VertreterInnen der beteiligten Organisationen“ (Kapitel 6).
- Mitrović, E. (2009):* Qualitative Befunde zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg: Bildungszugang – Arbeit – Gesundheit. In: Leben ohne Papiere – Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg, S. 166-261.
- Röttger, U. (2007):* Kampagnen planen und steuern: Inszenierungsstrategien in der Öffentlichkeit. In: Piwinger, M./Zerfaß, A. (Hrsg.), Handbuch Unternehmenskommunikation. Wiesbaden. Gabler Verlag. S. 381-396.
- Röttger, U. (2009):* Campaigns (f)or a better world? In: PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit, 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 9-23.

- Röttger, U. (2009a):** PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit, 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rutvica, A. (2007):** Das zur Schau gestellte Elend. Gender, Migration und Repräsentation in Kampagnen gegen Menschenhandel. In: Transit Migration, Forschungsgruppe: Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf der Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: transcript Verlag. S. 121 – 140.
- Schwarze, S. (2007):** Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Berlin: KOK.
- Schmidtbauer, K./Knödler-Bunte, E. (2004):** Das Kommunikationskonzept: Konzepte entwickeln und präsentieren. Potsdam: University Press.
- Popova, D. (2007):** Soziale Teilhabe von ArbeitsmigrantInnen – eine erfolgreiche Strategie gegen Menschenhandel? URL: http://www.equal-asyl.de/fileadmin/dokumente/Konferenzbericht_MORE.pdf (Zugriff am: 17.06.2010).
- Prescher, K. (2006):** Professionalisierung von Sozialkampagnen nicht profitorientierter Organisationen. Konsequenzen moralisch besetzter Kampagnen – Mobilisierung oder Abstumpfung der Öffentlichkeit? Diplomarbeit an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin. URL: http://www.hamburger-illustrierte.de/content/htm/tic/2006/04/06/Diplom_Professionalisierung%20SozKamp_KPrescher.pdf (Zugriff am: 16.06.2010).
- Zielmann, S. (2009):** Chancen und Hindernisse internationaler Gesundheitskampagnen. Die Anti-Rauchen-Kampagne „Help – für ein rauchfreies Leben“ der EU. In: Röttger, U. (Hrsg.), PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit, 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 197-211.
- Sichtung folgender Kampagnen zum Thema Menschenhandel und deren Auswertung: Fußball-WM 2006:**
- FIM:** Kampagne „Stoppt Zwangsprostitution“. URL: <http://www.stoppt-zwangsprostitution.de> (Zugriff am: 16.06.2010).
- Deutscher Frauenrat:** Kampagne „Abpfiff“. URL: http://www.frauenrat.de/fileadmin/Website_Archiv/files/abpfiff_dokumentation.pdf (Zugriff am: 17.06.2010).
- Kobra Hannover:** <http://www.kobra-beratungsstelle.de/filmspot.html> (Zugriff am 18.06.2010).
- Schuster, M./Sülzle, A. (2006):** Zwangsprostitution, Sexarbeit, Menschenhandel. Gutachten zu Kampagnen zum Thema Prostitution und Menschenhandel in Deutschland im Umfeld der Fußballweltmeisterschaft der Männer 2006.
- Solwodi:** Kampagne „Rote Karte für sexuelle Ausbeutung und Zwangsprostitution“. URL: <http://www.solwodi.de/406.0.html> (Zugriff am 16.06.2010)
- Menschenhandel und Arbeitsausbeutung**
- Contra:** URL: Contra <http://www.contra-sh.de/> (Zugriff am: 18.06.2010).
- Ban Ying:** URL: Ban Ying <http://ban-ying.de/>, <http://www.ban-ying.de/verantwortlicher-freier/>, <http://www.ban-ying.de/modernes-klaverei/> (Zugriff am: 18.06.2010).
- La Strada Niederlande:** E-Card-Kampagne: „Think about exploitation“ www.menschenhandel.nl. (Zugriff am: 18.06.2010).
- IOM:** Kampagne „Buy responsibly“. URL: www.buyresponsibly.org (Zugriff am: 18.06.2010).
- MTV:** URL: <http://www.mtvexit.org/index.php?lang=13> (Zugriff am: 18.06.2010).
- ILO:** URL: http://www.decentwork.org//index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=26 (Zugriff am: 18.06.2010).
- Sonstige Kampagnen**
- Christliche Initiative Romero e. V.:** URL: <http://www.ci-romero.de/> (Zugriff am: 18.06.2010).
- CorA:** CorA Corporate Accountability – Netzwerk für Unternehmensverantwortung. URL: <http://www.cora-netz.de/> (Zugriff am: 18.06.2010).
- Kampagne für Saubere Kleidung (CCC):** URL: <http://www.saubere-kleidung.de/index.html> (Zugriff am 18.06.2010).
- Terre des Femmes:** Zusammenstellung von Materialien und Internetseiten für den Unterricht. URL: http://www.frauenrechte.de/tdf/index.php?option=com_content&task=view&id=98&Itemid=118 (Zugriff am: 14.06.2010).

LOS 2:

Informationen über die Autorinnen und Autoren und ihre Mitarbeiterinnen

WP 1:

Norbert Cyrus (stellvertretende Projektkoordination)
M.A. Ethnologie, Dr. phil., seit 2008 Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsbereich „Nation und Gesellschaft“ am Hamburger Institut für Sozialforschung (HIS). Bearbeitung der Projekte *Perspektiven auf irreguläre Migration* und der Studie *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung* (2009/2010). Von 2000 bis 2008 Wissenschaftlicher Mitarbeiter in verschiedenen Forschungsprojekten an der Universität Oldenburg zu irregulärer Migration und Partizipation von Einwanderinnen.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: *Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland* (ILO, 2005); *Wanderarbeit – zur Entwicklung einer mobilen Solidarität*. In: Werner Rügemer (Hg.): *ArbeitsUnrecht. Anklagen und Alternativen*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 2009, S. 197-215; zus. mit Dita Vogel: *Social working of criminal law on trafficking and smuggling in human beings in Germany*. In: Elspeth Guild, Paul Minderhoud (Hg.): *Immigration and criminal law in the European Union; The legal measures and social consequences of criminal law in member states on trafficking and*

smuggling in human beings. Leiden (u.a.): Nijhoff 2006: S. 113-139.

Bärbel Heide Uhl

Dipl.-Politologin, Co-Director Rights Work, deutsches Mitglied und Vorsitzende der EU-Sachverständigengruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel. Mitbegründerin des NGO-Netzwerks La Strada und langjährige Leiterin des La Strada-Büros in Prag, Vorstandsmitglied von La Strada International. Tätigkeit als Expertin zum Thema Bekämpfung des Menschenhandels für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in der ehemaligen Föderativen Republik Jugoslawiens und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau. Politikberaterin für EU-Twinning-Programme zur Bekämpfung von Menschenhandel unter anderem in der Türkei, Kroatien, Bulgarien und Rumänien.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: *Lost in implementation? Human rights rhetoric and violations – a critical review of current European anti-trafficking policies*. In: *Security and Human Rights*, Vol. 21, No. 2, Jun1 2010, pp. 119-126(8); *Needs Assessment Toolkit on the*

Criminal Justice Response to Human Trafficking. In: UNODC, Vienna 2010; *Under fire. International and European Policies on Trafficking in Human Beings between "Collateral Damages" and the Protection of Human Rights*. In: KOK, Trafficking in Women in Germany, Berlin 2009; *Teil der Lösung oder Teil des Problems? Diskurse der internationalen und europäischen Menschenhandelspolitik über den rechtlichen und politischen Umgang mit Prostitution*. In: Kavemann, B.; Rabe, H.: Das Prostitutionsgesetz, Berlin 2009; *Freiwillige Rückkehrprogramme für gehandelte Menschen: Menschenrechtsschutz versus Migrationsmanagement?* In: Sölkner, A., Uhl, B. H.: Jahrbuch Menschenrechte 2008. Sklaverei heute. Frankfurt a.M. 2007; *Täterprofile und Opferbilder. Die Logik der internationalen Menschenhandelspolitik*. In: Uhl, B. H., Voyheyer, C.: Osteuropa, 56. Jahrgang, Heft 6/Juni 2006, S. 21-33; *Trafficking in human beings – a threat under control? Taking stock four years after major international effort started*. In: Kanics, J., Reiter, G., Uhl, B. H.: Helsinki Monitor 2005 No.1, p. 53-67.

Ulrike Gatzke (Projektkoordination)

Dipl.-Pädagogin, Mitbegründerin und langjährige Koordinatorin der Fachberatungsstelle Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel – KOOFRA e. V. in Hamburg, Vorstandsmitglied von KOOFRA e. V. Tätigkeit als externe Expertin unter anderem für die OSZE/ODIHR in Montenegro sowie für das Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte im Rahmen von EU-Twinning-Projekten in der Türkei, Kroatien und Rumänien. Seit September 2007 Vorstandsmitglied des KOK e. V.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: *Von illegaler Prostitution zu Menschenhandel: Die Geschichte des Themas Frauenhandel und die Entstehung und Professionalisierung von Fachberatungsstellen in Deutschland* (KOK e. V., 2008); *KOOFRA. Autonome Beratungsstellen in Kooperation mit der Polizei* (Katalog zur Ausstellung „Sexarbeit“, Museum der Arbeit Hamburg, 2005).

Nicole Garbrecht (Assistenz der Projektkoordination)

Dipl.-Sozialwirtin, bis Juni 2009 Studium der Pädagogik, Soziologie, VWL und des Völkerrechts. Seit Juni 2009 zunächst als Praktikantin und ehrenamtliche Mitarbeiterin beim KOK e. V.

tätig. Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: Mitautorinnenschaft der Studie *Politische Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in Deutschland* (KOK e. V., 2010), Country Researcher im Auftrag des KOK e. V. für das EU-Projekt E-NOTES – European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery.

WP 2:

Helga Kröger

M. A. Soziologie/Kommunikationswissenschaft, seit 2002 freie Kommunikationswissenschaftlerin, seit 2005 überwiegend für Non-Profit-Organisationen mit folgenden Schwerpunkten tätig: Öffentlichkeitsarbeit sowie Kommunikations- und Wissensmanagement mit neuen Medien. Anwendungs- und Webentwicklung (Konzeption, Strukturentwicklung, Realisierung), Kompetenzvermittlung, Redaktion, Autorin.

Ausgewählte Projekte/Veröffentlichungen: Gutachterin und freie Sachverständige im Projekt *Maßnahmen gegen internationalen Frauenhandel* des KOK e. V.; Konzeption, Strukturaufbau und technische Realisierung der Internetpräsenz und des Intranets für das Forum Menschenrechte e. V.; Konzeption und Entwicklung der Frauenhausdatenbank für die circa 400 Frauenhäuser der Frauenhauskoordinierung e. V.; Entwicklung und Integration einer auf dieser Datenbank basierenden Frauensuche in die Website; Konzeption und Realisierung einer internetbasierten bundesweiten Erhebung und Auswertung der Bewohnerinnenstatistik der Frauenhäuser in Deutschland. *Öffentlichkeitsarbeit in Frauenunterstützungseinrichtungen*, Leitartikel (in: Herausforderung Öffentlichkeitsarbeit, CORAktuell September 2009, Heft 09/09, Fachinformationsdienst zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Kinder in Mecklenburg-Vorpommern).

LOS 2: Abkürzungsverzeichnis

<i>AWO</i>	Arbeiterwohlfahrt	<i>FFVA</i>	Florida Fruit and Vegetable Association
<i>BAGFW</i>	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	<i>FIM</i>	Frauenrecht ist Menschenrecht e. V.
<i>BAMF</i>	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	<i>FKS</i>	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
<i>BAU</i>	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt	<i>FL</i>	Florida
<i>BBGM</i>	Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung	<i>GFMK</i>	Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen- und -minister, -senatorinnen und -senatoren
<i>BKA</i>	Bundeskriminalamt	<i>GTZ</i>	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
<i>B-L-AG</i>	Bund-Länder-Arbeitsgruppe	<i>Hrsg.</i>	Herausgeber
<i>BMAS</i>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	<i>ICE</i>	U.S. Immigration and Customs Enforcement Agency
<i>BMFSFJ</i>	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	<i>IG BCE</i>	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Gewerkschaft
<i>BMI</i>	Bundesministerium des Innern	<i>IG Metall</i>	Industriegewerkschaft Metall
<i>BMJ</i>	Bundesministerium der Justiz	<i>IGB</i>	Internationaler Gewerkschaftsbund
<i>BMWI</i>	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	<i>IG-Bau</i>	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
<i>BMZ</i>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	<i>IHK</i>	Industrie- und Handelskammer
<i>CCC</i>	Clean Clothes Campaign	<i>ILO</i>	International Labour Organization
<i>CIR</i>	Christliche Initiative Romero	<i>inkl.</i>	inklusive
<i>CIW</i>	Coalition of Immokalee Workers	<i>IOM</i>	International Organization for Migration
<i>COMP.ACT</i>	European Action Pact for Compensation for Trafficked Persons	<i>KOK</i>	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.
<i>CorA</i>	Netzwerk für Unternehmensverantwortung	<i>KOOFRA</i>	Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel e. V.
<i>CSR</i>	Corporate Social Responsibility	<i>MH</i>	Menschenhandel
<i>DGB</i>	Deutscher Gewerkschaftsbund	<i>MH/A</i>	Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung
<i>DIMR</i>	Deutsches Institut für Menschenrechte	<i>MH/S</i>	Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung
<i>DOJ</i>	Department of Justice	<i>MigrAr</i>	Anlaufstelle für undokumentierte Arbeit
<i>e. V.</i>	eingetragener Verein	<i>NC</i>	North Carolina
<i>E-Notes</i>	European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery	<i>NGG</i>	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
<i>ENPATES</i>	European NGOs Platform against Trafficking, Exploitation and Slavery	<i>NGO</i>	Non-Governmental-Organization
<i>et al.</i>	et alii	<i>NRM</i>	national referral mechanisms
<i>EU</i>	Europäische Union	<i>NRO</i>	Nichtregierungsorganisation
<i>FBI</i>	Federal Bureau of Investigation	<i>o. Ä.</i>	oder Ähnliches
<i>FBS</i>	Fachberatungsstelle		

<i>ODIHR</i>	Office for Democratic Institutions and Human Rights
<i>OSZE</i>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<i>PICUM</i>	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
<i>PITF</i>	President's Interagency Task Force
<i>PKS</i>	Polizeiliche Kriminalstatistik
<i>Pkt.</i>	Punkt
<i>PR</i>	Public Relations
<i>SGB</i>	Sozialgesetzbuch
<i>SIOD</i>	Social Security Intelligence and Investigation Service
<i>SPOG</i>	Senior Policy Operating Group
<i>StGB</i>	Strafgesetzbuch
<i>STV</i>	Stichting tegen Vrouwenhandel
<i>SWOT</i>	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
<i>TV</i>	Fernseher
<i>TVPA</i>	Trafficking Victims' Protection Act
<i>u. a. m.</i>	und anderes mehr
<i>u. a.</i>	unter anderem
<i>u. U.</i>	unter Umständen
<i>USA</i>	United States of America
<i>USAID</i>	United States Agency for International Development
<i>VAPP</i>	victim assistance and protection package
<i>Vgl.</i>	Vergleiche
<i>VNB</i>	Verein Niedersächsischer Bildungsinitiativen e. V.
<i>WM</i>	Weltmeisterschaft
<i>z. B.</i>	zum Beispiel

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt
an Frauen im Migrationsprozess e. V.

Projektkoordination für die Studie: Ulrike Gatzke

Kurfürstenstr. 33, D-10785 Berlin

Tel.: (+49) (0)30 263 911 76

Fax: (+49) (0)30 263 911 81

info@kok-buero.de, www.kok-buero.de