



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

Politische Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in Deutschland

- Bestandsaufnahme und Empfehlungen –

März 2010

Herausgeberin:

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

Kontakt:

Kurfürstenstr. 33

10785 Berlin

Tel.: 030- 263 911 76

Fax : 030- 263 911 86

e-mail: info@kok-buero.de

www.kok-buero.de

Autorinnen:

Claudia Franke, Dipl. Sozialpädagogin

Sarah Schwarze, M.A.

Nicole Garbrecht, Dipl. Sozialwirtin

	Seite
1. Einleitung / Ziel und Hintergrund der Studie	5
2. Geschichtlicher Überblick zur Entwicklung von Instrumenten gegen Frauenhandel in Deutschland	7
3. Aktuelle rechtliche Einordnung von Menschenhandel	10
3.1. MH/A gem. § 233 StGB	13
4. Erscheinungsformen von MH/A in Deutschland	15
5. Analyse bestehender Instrumente gegen MH/S in Deutschland - Prüfung der Übertragbarkeit auf den Bereich MH/A in Deutschland	18
5.1 Vorkommen und Ausmaß	18
<u>5.1.1 Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S</u>	18
5.1.1.1 Forschungen zu Vorkommen und Ausmaß	18
5.1.1.2 Lagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamtes	20
5.1.1.3 Statistiken von Fachberatungsstellen	22
5.1.1.4 Zusammenführung statistischer Erhebungen und Erkenntnisse aus der Forschung	23
<u>5.1.2 Stand bei MH/A und Empfehlungen für MH/A</u>	24
5.2 Instrumente zur Beförderung nationaler Strategien gegen Menschenhandel und für einen verbesserten Opferschutz	28
<u>5.2.1 Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S</u>	28
5.2.1.1 Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel	28
5.2.1.2 Fachgremien zum Thema Frauenhandel / MH/S in den Ländern	31
5.2.1.3 Vernetzung von Nichtregierungsorganisationen: Beispiel KOK	33
<u>5.2.2 Stand bei MH/A und Empfehlungen für MH/A</u>	34
5.3 Beratung, Rechtsdurchsetzung für Betroffene	37

<u>5.3.1 Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S</u>	37
5.3.1.1 Spezialisierte Beratungsangebote am Beispiel von Fachberatungsstellen	37
5.3.1.2 Anwendung der Rechtsinstrumente	42
5.3.1.3 Flankierende Maßnahmen und Projekte	44
<u>5.3.2 Stand bei MH/A und Empfehlungen für MH/A</u>	45
5.4 Identifizierung der Betroffenen	49
<u>5.4.1 Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S</u>	49
5.4.1.1 Identifizierung mit Instrumenten der Strafverfolgung	49
5.4.1.2 Identifizierung durch weitere Akteure/innen und Privatpersonen	53
5.4.1.3 „Selbstmeldung“ der Betroffenen	54
5.4.1.4 Materialien und Verweismechanismen	56
<u>5.4.2 Stand bei MH/A und Empfehlungen für MH/A</u>	56
5.5 Interdisziplinäre Kooperationen	59
<u>5.5.1 Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S</u>	59
5.5.1.1 Kooperationsvereinbarung auf Bundesebene	60
5.5.1.2 Kooperationsvereinbarungen in den Ländern	63
<u>5.5.2 Stand für MH/A und Empfehlungen für MH/A</u>	65
5.6 Aus- und Fortbildung	67
<u>5.6.1. Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S</u>	67
5.6.1.1 Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich MH/S für alle relevanten Berufsgruppen	67
5.6.1.2 Fortbildungen der Fachberatungsstellen	68
5.6.1.3 Fachübergreifende Fortbildungen – Beispiel Workshop des BKA	69
5.6.1.4 Fortbildungen durch Fachberatungsstellen	70
<u>5.6.2 Stand für MH/A und Empfehlungen für MH/A</u>	72
6 Fazit	74

Abkürzungsverzeichnis:

BAG FW	Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege
BKA	Bundeskriminalamt
B-L-AG	Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMW i	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
FBS	Fachberatungsstelle
GFMK	Gleichstellungsministerkonferenz
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess
LKÄ	Landeskriminalämter
MH/A	Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft
MH/S	Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung
NGO	Nichtregierungsorganisation
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PKH	Prozesskostenhilfe
StGB	Strafgesetzbuch
STPO	Strafprozessordnung

1. Einleitung / Ziel und Hintergrund der Studie

Die folgende Analyse¹ beschäftigt sich mit der Identifizierung politisch notwendiger Instrumente gegen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (im Folgenden MH/A genannt), der seit der Einführung des entsprechenden Straftatbestandes (§233 StGB) im Jahr 2005 auch in Deutschland stärker in den Fokus des politischen und gesamtgesellschaftlichen Interesses gerückt ist. Insbesondere waren es Nichtregierungsorganisationen, die auf diese Menschenrechtsverletzungen kontinuierlich hingewiesen haben, meist auf Formen der Ausbeutung von Frauen in ungeschützten Arbeitsverhältnissen². Im internationalen und europäischen Kontext waren es u.a. die UN-Konvention mit dem sogenannten Palermoprotokoll und der Rahmenbeschluss des Rates der EU aus dem Jahr 2002, die Menschenhandel auch im Bereich ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse als Menschenrechtsverletzung und Straftat deklarierten und somit strukturell den Weg ebneten, dies auch in den nationalen Gesetzgebungen zu verankern.

Einige wenige Veröffentlichungen zum Thema Menschenhandel und Arbeitsausbeutung / Zwangsarbeit³ setzen sich bereits heute mit Erscheinungsformen und Umfang dieser Menschenrechtsverletzung auseinander. Erste Schätzungen im Rahmen dieser Studien sprechen von ca. 15.000 Betroffenen in Deutschland jährlich⁴. Diese Schätzungen müssen jedoch noch durch umfassendere Forschungen empirisch belegt werden. Trotz beginnender Beschreibungen des Phänomens ist MH/A als relativ junger Straftatbestand mit geringen Erfahrungswerten bislang ein undurchsichtiges Deliktsfeld, welches im Sinne der Betroffenen als menschenrechtliche Herausforderung angenommen werden muss.

Im Folgenden soll es vorrangig nicht um eine rechtliche Betrachtung von MH/A gehen, sondern vielmehr um eine Auseinandersetzung mit den politisch notwendigen Instrumenten und Unterstützungsstrukturen. Als Grundlage hierfür dient die Analyse bereits entwickelter Instrumente im Bereich Frauenhandel⁵ bzw. Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (im Folgenden MH/S genannt). In der Praxis wurde in den letzten 25 Jahren für die (vor allem) weiblichen Betroffenen ein spezialisiertes Unterstützungssystem aufgebaut

¹ Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse und Einschätzungen spiegeln die professionelle Meinung und Expertise der Verfasserinnen wider und sind nicht im Detail mit der KOK-Geschäftsstelle und den KOK-Mitgliedsorganisationen abgestimmt.

² Vgl. KOK (2008)

³ u.a. International Labour Organisation (2005), Antislavery International (2006), Cyrus (2005), KOK (2008)

⁴ Vgl. Follmar-Otto, P. (2009: S.5)

⁵ Der Begriff Frauenhandel ist kein formaljuristischer Begriff. Da Fachberatungsstellen aus der Perspektive der Menschenrechte und unter frauenspezifischem Fokus arbeiten, findet der Begriff Frauenhandel Vorzug vor dem Begriff Menschenhandel, der sehr stark die strafrechtliche Definition in den Vordergrund stellt. Frauenhandel wird zudem in einer weiter gefassten Form gebraucht, die auch Formen erfasst, die nicht im StGB geregelt sind.

und nutzbar gemacht; entsprechende Instrumente wurden entwickelt und erprobt. Für Betroffene des MH/A gibt es derartige Instrumente nicht oder nur punktuell, nicht ausdifferenziert und / oder nicht öffentlich beauftragt. Ein ganzheitliches Konzept, dass sowohl eine angemessene Unterstützung Betroffener als auch die Strafverfolgung der Delikte zum Ziel hat, lässt sich momentan in der Bundesrepublik Deutschland nicht erkennen.

Es liegt nahe zu prüfen, ob sich ein Teil der erprobten Instrumente im Bereich des MH/S auch auf den Bereich MH/A übertragen lässt, insbesondere aufgrund einiger Ähnlichkeiten beider Formen von Menschenhandel. Jedoch sind auch Unterschiede bei der Prüfung zu berücksichtigen. So müssen Männer mit einem wesentlich höheren Anteil als bei MH/S zum potenziellen Betroffenenkreis hinzugerechnet werden⁶. Zwar sind Frauen besonders im informellen Dienstleistungssektor (z.B. bei der Arbeit in privaten Haushalten, der Pflege, Au-pair-Verhältnissen, Hotelgewerbe) vermutlich überproportional betroffen, jedoch nicht in dem Ausmaß wie bei MH/S. Entsprechend müssen die Überlegungen zu benötigten Instrumenten geschlechts- und zielgruppenspezifische Belange in den Blick nehmen.

Der KOK möchte angesichts der zunehmenden Anzahl weiblicher Betroffener von MH/A mit dieser Analyse dazu beitragen, einen kontinuierlichen Aufbauprozess entsprechender politischer Instrumente anzustoßen. Aus Sicht des KOK sollten dabei die Fachexpertise und die vorhandenen Erfahrungswerte im Bereich Frauenhandel / MH/S genutzt werden, um auch für den Bereich des MH/A entsprechende Instrumente zu bestimmen und deren Umsetzung schneller als vormals im Bereich des MH/S zu vollziehen.

Wir hoffen, mit dieser Studie einen Beitrag zur besseren Betreuung betroffener Frauen von MH/A leisten zu können und bedanken uns herzlich bei der Filia.-Frauenstiftung für die finanzielle Förderung.

⁶ Das Bundeskriminalamt registrierte im Jahr 2007 454 abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. 689 Opfer waren betroffen, über 95 % von ihnen waren Frauen. Im gleichen Jahr wurden 92 Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung mit 101 Opfern registriert, davon 39 Männer und 62 Frauen.

BKA Bundeslagebericht Menschenhandel (2007):

http://www.bka.de/lageberichte/mh/2007/bundeslagebild_mh_2007.pdf

2. Geschichtlicher Überblick zur Entwicklung von Instrumenten gegen Frauenhandel in Deutschland

Ursprung vieler heutiger Maßnahmen und politischer Instrumente gegen Menschenhandel in Deutschland ist das Engagement von Frauenrechtsgruppen gegen Frauenhandel und deren politische Einmischung in die öffentliche Diskussion. Sowohl der theoretische Diskurs, der etwa Anfang der achtziger Jahre begann⁷, als auch die ersten Beratungsangebote für Betroffene von Frauenhandel in Deutschland wurden von Beratungsstellen mit frauenbewegungs- oder entwicklungspolitischer Geschichte, von speziell entstehenden Projekten von und für Migrantinnen sowie ehrenamtlich engagierten Frauen eingeleitet.⁸ Diese begannen sich ab 1986 überregional zu vernetzen, um ein Forum zur Professionalisierung, Lobbyarbeit und Koordinierung gemeinsamer Aktivitäten gegen Frauenhandel zu schaffen.

Kurze Zeit später – im Jahr 1987 – entwickelte sich erstmals ein Engagement von staatlicher Seite, indem Teile der entstehenden Beratungs- und Unterstützungsangebote sowie die Vernetzung punktuell mit öffentlichen Geldern gefördert wurden.

Mit dem Zusammenbruch des sozialistischen Systems im Jahre 1989 „erhielt das Thema Frauenhandel zusätzliche Brisanz, da nicht nur die Herkunftsländer näher an Deutschland heranrückten, sondern auch die Fallzahlen und die Gewalt in diesem Bereich deutlich anzusteigen schienen. Frauenhandel war in vielen Fällen zu einem gut organisierten und gewinnorientierten Geschäft geworden.“⁹ In der Konsequenz initiierten Frauenrechtsgruppen zu Beginn der 90-iger Jahre in Mittel-, West-, und Osteuropa eine europäische Vernetzung zur Prävention von Frauenhandel und zur Unterstützung der Betroffenen. Unterstützt wurden diese Ideen durch die Wiener UN-Menschenrechtskonferenz 1993 und später die Pekinger Weltfrauenkonferenz 1995. Diese Menschenrechtsrahmungen ermutigten dazu, Gewalt, Ausbeutungssituationen und Missbrauch im informellen und ungeschützten Arbeitssektor in eine politische Handlungssprache zu übersetzen. Bei den internationalen und nationalen Gesetzgebungsverfahren war der Fokus demgegenüber vornehmlich auf das Ziel einer gelingenden Strafverfolgung gerichtet, was von den NGOs deutlich kritisiert worden ist, da somit die Rechte der Betroffenen lediglich auf ihre Eigenschaft als Zeuginnen und der Mitwirkung in einem Strafverfahren verengt wurde. Dieser Kritikpunkt besteht bis heute.

⁷ Vgl. KOK (2008: S. 12)

⁸ Ebd.

⁹ Ebd.

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre gewann das Thema Frauenhandel zunehmend politisch an Bedeutung, indem sich internationale und nationale Akteure, die EU-Kommission und einige Nationalstaaten des Themas annahmen. Dies wirkte sich auch auf die Entwicklungen in Deutschland aus. „Durch das wachsende Bewusstsein für die Problematik Frauenhandel in der Öffentlichkeit erfuhren die Fachberatungsstellen ab Mitte der 90er Jahre eine politische Aufwertung und wurden zu ernstzunehmenden Partnern für staatliche Instanzen“¹⁰. Als das Bundesfrauenministerium 1997 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel einsetzte, in der alle relevanten Ministerien regelmäßig zum Thema zusammenkamen, wurden auch NGOs zur Mitarbeit eingeladen. Dadurch war der strukturelle Weg zu einem interdisziplinären Dialog geebnet¹¹.

Gegen Ende der 90-iger Jahre wuchs die Zahl der Fachberatungsstellen und einige dieser Fachberatungsstellen wurden als Modellprojekte aus Fördermitteln des Bundes seitens des BMFSFJ angeschoben, wodurch sich auch die Länder ihrer Verantwortung zur Verbesserung des Opferschutzes zu stellen hatten und die Finanzierung der Fachberatungsstellen übernahmen. Im Jahr 1999 wurde die bundesweite Vernetzung der Fachberatungsstellen aufgewertet und manifestiert – der KOK¹² konnte mit Unterstützung aus Bundesmitteln ein hauptamtlich besetztes Koordinierungsbüro einrichten¹³.

Der wachsende interdisziplinäre Austausch auf Bundes- und auf Länderebene sowie die zunehmende Professionalisierung der Fachberatungsstellen trugen dazu bei, dass sich zunehmend auch die Frage nach einer institutionalisierten Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit den NGOs stellte. Dies erforderte von beiden Seiten ein Umdenken und das Einüben eines zwar kritischen, aber auch anerkennenden Miteinanders, dass bis zu diesem Zeitpunkt ausgeschlossen zu sein schien. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit führte in einem weiteren Entwicklungsschritt dazu, dass zwischen Fachberatungsstellen und Polizeien Verhandlungen über offizielle Kooperationsvereinbarungen einsetzten¹⁴. Die Kooperationsvereinbarungen sollten einerseits zu Verbesserungen bei der Strafverfolgung führen und andererseits die Interessen von Betroffenen so gut wie möglich wahren.

¹⁰ KOK (2008: S.14)

¹¹ Siehe Kapitel 4.2.1

¹² Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK) e.V.

¹³ Das Koordinierungsbüro mit Sitz in Berlin wird bis heute durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert.

¹⁴ Siehe Kapitel 4.5.1

In den folgenden Jahren hat sich die Arbeit kontinuierlich fortentwickelt. Aus Sicht der NGOs ist kein angemessener Umgang mit Betroffenen von Frauenhandel / Menschenhandel erreicht, es lässt sich aber in der Gesamtschau auf die letzten 25 Jahre feststellen, dass sich aufgrund der Entwicklungen in Deutschland eine Anzahl an geeigneten Maßnahmen gegen Frauenhandel / Menschenhandel und zur Unterstützung vor allem der weiblichen Betroffenen etabliert haben.

Die entwickelte und erprobte Expertise zu MH/S sollte genutzt werden, um auch im Bereich des MH/A zeitnah koordinierte Maßnahmen zu schaffen. Sowohl im Bereich der Bekämpfung dieser Straftat, vor allem aber im Bereich der Unterstützung Betroffener müssen noch viele notwendige Schritte unternommen werden, um den Betroffenen bedarfsgerechte Unterstützung und Schutz zukommen zu lassen.

3. Aktuelle rechtliche Einordnung von Menschenhandel

Auf völkerrechtlicher Ebene ist Menschenhandel seit dem Jahr 2000 durch die UN-Konvention¹⁵ – und dem dazugehörigen Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität - international einheitlich und rechtlich bindend definiert. Die Verträge haben Rechtskraft in Deutschland¹⁶.

Im Sinne des sog. Palermo-Protokolls (Art. 3a) bezeichnet der Ausdruck Menschenhandel:

- *die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen*
- *durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder 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 sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“.*

In der o.g. Definition von Menschenhandel sind sowohl die sexuelle Ausbeutung als auch Zwangsarbeit bzw. die Ausbeutung der Arbeitskraft erfasst, sowie zusätzlich die Entnahme von Körperorganen. Zu berücksichtigen ist, dass das Palermoprotokoll gem. Art. 4 lediglich Anwendung auf Straftaten mit grenzüberschreitender Natur findet¹⁷.

Ebenfalls bindend für die deutsche Gesetzgebung zu Menschenhandel ist der Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19. Juli 2002 (2002/629/JI). Mit dem Rahmenbeschluss wurde eine entsprechende Harmonisierung der Gesetzeslage zu Menschenhandel in Europa angestrebt, die Definition von Menschenhandel aus dem Palermoprotokoll wurde nahezu wortgleich

¹⁵ Konvention und Protokoll wurden am 15.12.2000 auf einer UN-Konferenz in Palermo beschlossen und traten –bezeichnet als Palermo-Protokoll - am 25.12.2003 in Kraft.

United Nations Criminal Justice Information Network:

http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf

¹⁶ Mit Gesetz vom 1. September 2005 hat der Bundestag den Verträgen zugestimmt: Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie zu den Zusatzprotokollen gegen den Menschenhandel und gegen die Schleusung von Migranten vom 1. September 2005 (BGBl. 2005 II, S. 954 ff.)

¹⁷ Vgl. Koopmann-Aleksin, K. (2007: S. 7)

zugrunde gelegt¹⁸, allerdings ohne MH zu Organentnahme. Der Rahmenbeschluss umfasst über das Palermoprotokoll hinausgehend Handlungen des Menschenhandels, die innerhalb der Grenzen eines Mitgliedsstaates begangen werden. Aufgrund seiner Rechtskraft in Deutschland ist somit auch innerstaatlicher Menschenhandel in der deutschen Gesetzgebung als Menschenhandel erfasst¹⁹.

Um diesen Rahmenbeschluss in nationales deutsches Recht umzusetzen, wurden mit dem 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 19. Februar 2005 die Straftatbestände zu Menschenhandel entsprechend erweitert. Vormalig war Menschenhandel lediglich als Zuführung und Zwang zur Prostitution in den §§ 180b, 181 StGB erfasst. Mit der Gesetzesänderung erfolgt nun eine Differenzierung zwischen MH/S (§ 232 StGB) und MH/A (§ 233 StGB). MH/A war bis zu diesem Zeitpunkt nicht als eigenständiger Straftatbestand definiert²⁰. Zudem ist Menschenhandel nun nicht mehr als Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, sondern als Straftat gegen die persönliche Freiheit ins Strafgesetzbuch eingeordnet. Die wesentlichen Straftatbestände sind:

- §232 StGB (MH/S)
- §233 StGB (MH/A)
- §233a StGB (Förderung des Menschenhandels)

Einfluss auf die weitere Gestaltung der rechtlichen Regelungen zu Menschenhandel in Deutschland, insbesondere im Bereich des Zuwanderungsrechtes, hatte auch die „Europäische 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“ vom 29. April 2004 (2004/81/EG des Rates)²¹. Die Richtlinie ist in Deutschland mit dem 2. Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz im Jahr 2007 in nationales Recht umgesetzt worden. Mit Blick auf eine gelingende Strafverfolgung wurden explizit für ausländische Betroffene von Menschenhandel (jedoch lediglich für die Gruppe der Drittstaatsangehörigen) insbesondere § 25 Abs. 4a und § 50 Abs. 2a des Aufenthaltsgesetzes geregelt, die einen vorübergehenden Aufenthalt der potenziellen oder aussagebereiten Betroffenen zwecks Mitwirkung in einem Strafverfahren wegen Menschenhandel konstituieren.

¹⁸ Entwurf: neuer Rahmenbeschluss und Aufhebung des 2002/629/JI:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:203:0001:0004:DE:PDF>

¹⁹ Ebd.

²⁰ Vgl. Schwarze, S. (2007: S.4)

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:DE:PDF>

In der Betrachtung der aktuellen rechtlichen Regelungen zu Menschenhandel fällt auf, dass nach wie vor der Fokus bei der Bekämpfung des Menschenhandels auf der Strafverfolgung liegt. Bereits mit Verabschiedung des Palermoprotokolls hatte sich der kriminologische Ansatz durchgesetzt und das völkerrechtliche Instrument zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde ein Strafrechtsinstrument, und nicht etwa - wie viele NGOs im Vorfeld vertreten hatten - eine Menschenrechtskonvention. Auch der Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union aus dem Jahr 2002 dient dem Ziel der Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zur besseren Bekämpfung des Menschenhandels.

Diese strukturellen rechtlichen Voraussetzungen wirken sich in der Praxis dahingehend aus, dass dem Opferschutz häufig nur dann Bedeutung beigemessen wird, wenn dies dem primären Ziel der effektiven Strafverfolgung dienlich ist. Der strafrechtliche Bekämpfungsansatz ist aus Sicht des KOK und seiner Mitgliedsorganisationen zu einseitig ausgelegt und steht dem Ziel eines ganzheitlichen Ansatzes zur Bekämpfung des Menschenhandels entgegen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, um den Fokus auf einen menschenrechtsbasierten Ansatz zu lenken²².

Als Fortschritt auf dem Weg zu einem verbesserten Opferschutz darf das jüngste völkerrechtliche Instrument, das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (CATHB)²³ verstanden werden, in welchem Menschenhandel erstmals als Verletzung der Menschenrechte und nicht nur als Erscheinungsform der Kriminalität verstanden wird. Die Vertragsstaaten werden u.a. verpflichtet, opferorientierte Maßnahmen einzuführen²⁴. Die sogenannte Europaratskonvention ist trotz zu berücksichtigender Kritikpunkte²⁵ ein wichtiger Eckpfeiler für weitere strukturelle und vor allem opferorientierte Maßnahmen, die auch für den Bereich des MH/A berücksichtigt werden müssen. Das Übereinkommen ist seit dem 1. Februar 2008 in Kraft. Die Bundesrepublik Deutschland hat es aber noch immer nicht ratifiziert.²⁶

²² Vgl. Follmar- Otto, P. (2009); Vgl. Stellungnahme des KOK zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 05.06.2007

²³ <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/197.htm>

²⁴ Ausführliche Informationen in Koopmann-Aleksin (2007, S. 22 ff.)

²⁵ Vgl. Stellungnahme des KOK e.V. zum Inkrafttreten der Europaratskonvention (ETS Nr. 197) zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 1. Februar 2008: <http://www.kok-buero.de/index.php?idcatart=202&lang=1>

²⁶ Vgl. Forderungskatalog des KOK e.V. zur Bundestagswahl 2009 vom 14.07.2009: <http://www.kok-buero.de/index.php?idcatart=259&lang=1>

Neue Entwicklungen bei der Gestaltung internationaler Rechtsinstrumente liegen bereits vor oder sind absehbar: Der bisherige Entwurf für einen neuen „Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI-“,²⁷ vom 25.03.2009²⁸, welcher sich auf Grund des Lissabonner Vertrages in eine EU-Richtlinie umwandeln muss, sowie die „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen“²⁹, welche von Deutschland bis April 2011 umgesetzt werden soll, sind zwei aktuelle europäische Rechtsinstrumente, die kontinuierlich vom KOK beobachtet und kommentiert werden. Insbesondere die zweite Richtlinie richtet ihren Fokus auf den Bereich MH/A.

3.1. Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft gem. § 233 StGB

Der Straftatbestand: MH/A gemäß §233 StGB ist wie folgt definiert:

(1) Wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer Beschäftigung bei ihm oder einem Dritten zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, bringt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Ebenso wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer in Satz 1 bezeichneten Beschäftigung bringt.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) § 232 Abs. 3 bis 5 gilt entsprechend.

Im Gesetzestext werden die vier Tatbestandsvarianten Sklaverei, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft oder ausbeuterische Arbeitsbedingungen genannt, in welche der Täter das Opfer bringen muss.

²⁷ Siehe auch Stellungnahmen des KOK e.V.: www.kok-buero.de

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0136:FIN:DE:PDF>

²⁹ KOM(2007)0249-C6-0143/2007-2007-0094(COD)

Die Begriffe Sklaverei und Leibeigenschaft kommen in Deutschland aus formal-juristischen Gründen nicht zur Anwendung.

Schuld knechtschaft ist definiert als „eine Rechtsstellung oder Lage, die dadurch entsteht, dass ein Schuldner als Sicherheit für eine Schuld seine persönlichen Dienstleistungen oder diejenigen einer vom ihm abhängigen 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“³⁰. Somit handelt es sich hierbei um ein „Abhängigkeitsverhältnis, bei dem der Gläubiger die Arbeitskraft eines Schuldners über Jahre oder Jahrzehnte mit dem Ziel ausbeutet, dass tatsächlich bestehende oder vermeintliche Schulden abgetragen werden“³¹.

Die vierte im Gesetzestext genannte Tatbestandsvariante ist das Merkmal der Beschäftigung zu ungünstigen Arbeitsbedingungen, die für Deutschland nach herrschender Meinung die am häufigste Variante. Laut Definition muss das Opfer demnach „zur Aufnahme oder Fortsetzung einer Beschäftigung beim Täter oder einem Dritten zu Arbeitsbedingungen gebracht werden, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben“³². Es sei darauf verwiesen, dass mit „Arbeitsbedingungen [...] die tatsächliche (und nicht etwa die vereinbarte) Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses gemeint“³³ ist und auch Nebenleistungen wie etwa Lohn, Arbeitszeit, Arbeitsschutz etc. unter „Arbeitsbedingungen“ subsumiert werden.

Nach herrschender Meinung der Justiz ist der Nachweis des Vorliegens eines Straftatbestandes gemäß §233 StGB schwierig zu erbringen³⁴. In den Fachbeiträgen finden sich Hinweise darauf, dass die Schwierigkeiten im unklar definierten Straftatbestand selbst liegen.³⁵ Es finden sich jedoch in vielen Beschäftigungsverhältnissen mit ausbeuterischem Charakter Elemente dieser Abhängigkeitsverhältnisse wieder. Hierzu zählen die allen genannten Definitionen zugrunde liegenden Elemente des Zwangs, der Täuschung und der Ausbeutung.

³⁰ Art. 1 lit. a des Sklavereizusatzübereinkommens

³¹ Schönke, A. / Schröder, H. (2006: S. 1976)

³² Ebd.

³³ Ebd.

³⁴ Vgl. Schönke, A. / Schröder, H. (2006: S. 1976)

³⁵ Vgl. Follmer-Otto, P. (2009)

4. Erscheinungsformen von MH/A in Deutschland

MH/A findet nach ersten Feststellungen hauptsächlich in informellen Wirtschaftssektoren statt. Jedoch existieren weder ausreichend belastbare Zahlen noch kann davon ausgegangen werden, dass anhand der bislang dokumentierten Fälle nunmehr alle Formen des MH/A in Deutschland bekannt sind. Laut Angaben des Bundeslagebildes Menschenhandel von 2008 wird aufgezeigt, „dass die Delikte des §§233, 233a StGB schwerpunktmäßig im Gaststättengewerbe zum Nachteil sich illegal in der Bundesrepublik aufhaltender Ausländer verübt werden, oder die Opfer als Haushaltskräfte ausgebeutet werden“³⁶. Dies kann jedoch nur eine tendenzielle Bewertung sein, da entsprechende Erkenntnisse aufgrund geringer Fallzahlen bei der Polizei und der noch fehlenden Forschung zum Ausmaß des Menschenhandels in Deutschland³⁷ momentan äußerst begrenzt sind.

Erste Erfahrungswerte der Strafverfolgungsbehörden sowie der Fachberatungsstellen³⁸ und einige wenige Studien³⁹ lassen darauf schließen, dass MH/A in sehr verschiedenen Arbeitsmarktsektoren vorkommt, z.B. im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, im Restaurant-, Hotel- und Gaststättengewerbe, in weiteren Dienstleistungssektoren wie z.B. dem Bereich von Nagelpflegestudios, Reinigungsunternehmen etc.

Auch in Arbeitsverhältnissen, die in privaten Haushalten angesiedelt sind, wurden Betroffene von MH/A identifiziert. In diesen Fällen handelte es sich meist um weibliche Betroffene. Sie waren als Haushaltshilfen, Pflegekräfte und Diplomat/innenhausangestellte eingesetzt. Letztere sind in besonderem Maße von der Tatsache betroffen, dass eine strafrechtliche Verfolgung der Täter/innen aufgrund der Immunität, die Diplomat/innen genießen, nicht möglich ist. Die in privaten Haushalten geleistete Arbeit ist generell wenig reguliert und nach außen kaum sichtbar, sie zeichnet sich durch ein stark personalisiertes Verhältnis zum/r Arbeitgeber/in aus (insbesondere bei Hausangestellten von Diplomat/innen, deren Aufenthaltstitel direkt an ihren Arbeitgeber geknüpft ist).⁴⁰

³⁶ BKA Bundeslagebild Menschenhandel (2008: S. 11)

³⁷ Siehe Kapitel 4.1.2

³⁸ Zu finden in Jahresberichten von Fachberatungsstellen bzw. genannt auf Fachtreffen des KOK

³⁹ z.B. Cyrus, N. (2005)

⁴⁰ KOK (2008: S. 95)

Ein weiterer Sektor, in welchem den Fachberatungsstellen des KOK Fälle von MH/A bekannt geworden sind, ist die **Au-pair Beschäftigung**.⁴¹ Die fast ausschließlich weiblichen Betroffenen mussten entgegen der geregelten Bestimmungen für die Au-pair Beschäftigung für ihre Gastfamilie unverhältnismäßig viel arbeiten und / oder wurden zu Au-pair-fremden Tätigkeiten herangezogen. Ihnen wurde der Kontakt nach außen verwehrt und/oder sie haben das ihnen zustehende Taschengeld nicht erhalten.

Schließlich ist auch der Dienstleistungssektor **Prostitution** als Bereich identifiziert, in dem Menschen von MH/A betroffen sein können. Straftaten des Menschenhandels in der Prostitution werden in der Praxis bislang vorrangig dem MH/S zugeordnet. Die Zweiteilung des Straftatbestands Menschenhandel einerseits nach dem Zweck der sexuellen Ausbeutung gem. § 232 StGB und andererseits nach dem Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft gem. § 233 StGB führt in der Praxis zu Abgrenzungsproblemen⁴².

Festzustellen ist grundsätzlich, dass die Arbeitssektoren, in denen es zu MH/A kommt, oft informell, d.h. wenig bis kaum reguliert sind oder dass es sich um Arbeitsbereiche handelt, die keine oder nur eine geringe Qualifikation und Einarbeitung voraussetzen. MH/A wird dabei sowohl im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung als auch im Rahmen regulärer Arbeitsverträge begangen, u.a. kommt es einigen Quellen nach unter der legalen Fassade der Saisonarbeit regelmäßig zu einer Missachtung gesetzlicher Standards⁴³.

In der bisherigen Praxis und im Rahmen der Studie von N. Cyrus aus dem Jahr 2005 zu Zwangsarbeit wurde festgestellt, dass von MH/A insbesondere MigrantInnen betroffen sind.⁴⁴ Deshalb wird MH/A häufig eng in Zusammenhang mit irregulärer Migration und illegaler Einreise bzw. illegalem Aufenthalt in Deutschland gestellt. Dies ist aber eine einseitige und so nicht zutreffende Betrachtungsweise, denn es gibt viele unterschiedliche Fallkonstellationen. Einige der Betroffenen:

⁴¹ KOK (2008: S. 3)

⁴² Vgl. Kalthegener, R. (2008: S. 35)

⁴³ Vgl. Cyrus, N. (2006: S. 33)

⁴⁴ Zwar existieren in Deutschland hohe Migrationsrestriktionen, jedoch versuchen viele MigrantInnen aufgrund des starken Lohngefälles zwischen den Herkunftsländern und Deutschland, diese Restriktionen zu überwinden und in Deutschland einer Tätigkeit nachzugehen. Aufgrund ihres oft unsicheren aufenthaltsrechtlichen Status oder tatsächlicher Illegalität besteht besonders für MigrantInnen eine hohe Anfälligkeit, in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zu geraten. Zusätzlich existieren starke Restriktionen, die den legalen Zugang zum Arbeitsmarkt betreffen. Oft kennen die Betroffenen die arbeitsrechtliche Situation, ihre eigenen Rechte und die Arbeitsmarktverhältnisse im Zielland nicht oder nicht ausreichend. Selbst wenn Betroffene über ihre Rechte informiert sind und wissen, dass sie beispielsweise Zugang zur deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit haben, nehmen sie dies nicht zwangsläufig in Anspruch, da sie selbst strafrechtliche Konsequenzen aufgrund ihrer illegalen Beschäftigung oder die Abschiebung wegen illegalen Aufenthalts befürchten.

- sind auf legalem Weg eingereist und haben legal Arbeit aufgenommen, etwa als Saisonarbeiter/innen oder im Rahmen eines Au-Pair-Verhältnisses,
- sind legal eingereist, haben aber unerlaubt Arbeit aufgenommen, z.B. Unionsbürger aus den neuen EU-Staaten oder Drittstaater/innen mit Touristenvisa,
- haben gar keine Grenze passiert und unerlaubt Arbeit aufgenommen, z.B. länger in Deutschland lebende, bislang freizügigkeitsberechtigzte EU-Bürger/innen aus den neuen EU-Staaten, die in eine Notlage geraten sind (z.B. Trennung vom Partner, unrentable selbstständige Tätigkeit) oder geduldete Personen bzw. Personen mit vorübergehender Aufenthaltserlaubnis, die oftmals nicht berechtigt sind, Arbeit aufzunehmen.
- sind illegal eingereist und haben illegal Arbeit aufgenommen.

Festhalten lässt sich also, dass dem MH/A nicht zwangsläufig ein (illegaler) Grenzübertritt vorausgeht. Nach genauer Auslegung des § 233 StGB können darüber hinaus deutsche Staatsangehörige von MH/A betroffen sein, da es auf die Ausnutzung einer Zwangslage oder einer auslandsspezifischen Hilflosigkeit ankommt. Für die Subsumierung unter die Vorschrift des § 233 StGB kommt es eben nicht (allein) auf die Umstände bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses an, sondern insbesondere auf die Umstände, unter welchen das Arbeitsverhältnis fortgesetzt wird. Eine ausbeuterische Arbeitssituation kann sich auch erst nach und nach entwickeln.

5. Analyse bestehender Instrumente gegen MH/S in Deutschland - Prüfung der Übertragbarkeit auf den Bereich MH/A

Im Folgenden werden bestehende Instrumente zur Bekämpfung des MH/S analysiert und auf ihre Übertragbarkeit für den Bereich MH/A geprüft. Mit einer differenzierten Evaluation sollen positive Handlungsansätze und Schwachstellen bestehender Instrumente im Bereich MH/S aufgezeigt werden, anschließend wird der Stand bereits eingeführter Instrumente im Bereich MH/A skizziert. Anhand dessen werden Empfehlungen für geeignete Instrumente im MH/A ausgesprochen.

5.1 Vorkommen und Ausmaß

Zur Planung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen gegen Menschenhandel ist es sinnvoll, auf Angaben zu Vorkommen und Ausmaß zurückgreifen zu können. Je klarer die bestehende Ausgangssituation anhand von Datenerhebungen und auswertender wissenschaftlicher Studien beschrieben ist, desto zielgerichteter können Konzepte entwickelt und die entsprechenden gesellschaftlichen Akteur/innen mit deren Durchführung beauftragt werden.

5.1.1 Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S

5.1.1.1 Forschungen zu Vorkommen und Ausmaß

Zum Thema Frauenhandel / Menschenhandel wurden mit Fokus auf die sexuelle Ausbeutung (vor allem im Bereich der Prostitution) zahlreiche Analysen, Fachbeiträge, Forschungsarbeiten und Studien publiziert. Da das Themenfeld sehr komplex ist, fokussieren die Veröffentlichungen verschiedene Themenfelder⁴⁵, u.a.:

- Erscheinungsformen von Menschenhandel / Frauenhandel,
- Lebenswirklichkeit und Bedarf an Unterstützung der Betroffenen,
- Anforderung an den Opferschutz und die Soziale Arbeit,
- Erkenntnisse aus der Strafverfolgung,
- Evaluierung getroffener Maßnahmen,
- Evaluierung von Gesetzen und deren Anwendung in der Praxis.

Woran es sowohl international als auch in der Bundesrepublik bislang fehlt, sind Studien, die sich wissenschaftlich mit dem tatsächlichen Ausmaß von MH/S beschäftigen. „Über das quantitative Ausmaß dieses Verbrechens wird viel gemutmaßt, wirklich seriös sind bzw.

⁴⁵ Hinweise auf entsprechende Publikationen sind in der Literaturliste im Anhang sowie unter www.kok-buero.de zu finden

können diese Schätzungen nicht sein“⁴⁶. Um das Ausmaß des Menschenhandels zu beziffern, werden seit Jahren in unterschiedlichen politischen Kontexten verschiedene Zahlen verwendet, die nicht durch verlässliche empirische Grundlagen untermauert sind. So wurde z.B. jahrelang die empirisch nicht belegte Zahl von 500.000 Frauen bemüht, die angeblich jährlich zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nach Westeuropa gehandelt würden. Diese Zahl, deren Herkunft heute kaum noch ermittelt werden kann, wurde in Büchern, Fachbeiträgen, Pressemeldungen, Veranstaltungsankündigungen, politischen Reden und sogar auf UN- und EU-Ebene verwendet⁴⁷. In anderen Zusammenhängen wurde gemutmaßt, dass in Deutschland mehrere zehntausend Frauen im Jahr von MH/S betroffenen sind, wobei von einer steigenden Tendenz ausgegangen wird⁴⁸. Weitere „Schätzungen“ gehen davon aus, dass jährlich zwischen 10.000⁴⁹ und 30.000⁵⁰ Personen allein nach Deutschland in die Prostitution gehandelt werden⁵¹. Bei all diesen zahlenmäßigen Angaben sind weder Grundlagen der Schätzung noch Berechnungsmethoden ausgewiesen.

Fakt ist, dass über das Ausmaß von MH/S weder national noch international belastbare Zahlen vorliegen⁵². „Die einzig fundierte Zahl für die Bundesrepublik ist die, die das Bundeskriminalamt jährlich in seinem Lagebild Menschenhandel veröffentlicht.“⁵³ Zwar herrscht Einigkeit darüber, dass neben dem offiziellen polizeilichen Hellfeld ein großes Dunkelfeld des tatsächlichen Ausmaßes von MH/S in Deutschland besteht, eine auf wissenschaftlicher Grundlage erarbeitete Dunkelfeldforschung existiert dazu aber nicht.

Das Fehlen einer wissenschaftlich durchgeführten Dunkelfeldforschung erweist sich in der praktischen Arbeit gegen Menschenhandel als äußerst nachteilig. Politischen Forderungen nach der Notwendigkeit struktureller Maßnahmen gegen Menschenhandel kann wenig Nachdruck verliehen werden, da keine genauen Vorstellungen vom Umfang der dahinterstehenden Problematik existieren. Die Frage nach belastbaren Zahlen steht bei allen Verhandlungen um notwendige Maßnahmen im Raum. Die bestehende Lücke wird teilweise mit nicht bewiesenen Mutmaßungen gefüllt.

⁴⁶ KOK (2008: S. 67)

⁴⁷ Z.B. UNDP-Bericht (United Nations Development Programme), 1999

⁴⁸ Vgl. Mentz, U. (2001: S. 47) ; Hofmann, J. (2002: S. 89ff.)

⁴⁹ International Organization for Migration (1998: S.1), zitiert nach Rabe, H. (2009: S. 61)

⁵⁰ Friedrich-Ebert-Stiftung (1999: S. 12), zitiert nach Rabe, H. (2009: S. 61)

⁵¹ Rabe, H. (2009: S. 61)

⁵² vgl. Rabe, H. (2009: S. 2)

⁵³ KOK (2008: S. 67)

Werden „neue“ unseriöse Zahlen in der Öffentlichkeit verlautbart⁵⁴, so verbreiten diese sich in Windeseile ohne Prüfung der Quellen und Seriosität.

Zu bemängeln ist deshalb, dass trotz der letzten 25 Jahre, in denen zunehmend über Menschenhandel diskutiert und viele (meist sinnvolle) Maßnahmen oder Rechtsinstrumente eingeführt wurden, keine Dunkelfeldforschung von öffentlicher Hand in Auftrag gegeben wurde. Dies muss dringend nachgeholt werden. Zumal die Methoden der Forschung sich auch in diesem Feld bedeutend weiterentwickelt haben und so verlässliche Schätzungen auf wissenschaftlicher Basis getroffen werden können⁵⁵.

5.1.1.2 Lagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamtes

Das BKA erstellt seit 1999 das jährlich erscheinende Lagebild Menschenhandel, das jeweils in einer pressefreien Kurzfassung veröffentlicht wird⁵⁶. Das Lagebild bietet für den jeweiligen Berichtszeitraum einen Einblick in die bundesweit von der Polizei erfassten Ermittlungsverfahren, die dem Straftatbestand des Menschenhandels zugeordnet wurden. Das BKA erfasst die Zahlen aufgrund der Meldung der Landeskriminalämter (LKÄ), wertet die Datenlage aus und kommentiert die Ergebnisse der Auswertung. Aufgrund der strukturierten Erfassung und koordinierten Aufbereitung der Daten durch das BKA existiert eine langjährige Dokumentation zu den bekannt gewordenen Straftaten des MH/S in Deutschland, die auch Rückschlüsse auf Erscheinungsformen, Mittel der Tatverdächtigen, Situation der Opfer⁵⁷, Unterschiede bzgl. der Strafverfolgung in den Ländern etc. zulässt. In den Lagebildern werden – je nach Datenlage und Berichtszeitraum - z.B. folgende Aspekte dargestellt:

- Ermittlungsverfahren (Zahl, teilweise Darstellung festgestellter Begleit- und Logistikstraftaten bzw. Verteilung auf die Bundesländer⁵⁸)
- Tatverdächtige (Zahl, Geschlecht, Nationalität)

⁵⁴ Wie zuletzt zur Fußball-Weltmeisterschaft 2006, indem behauptet wurde, dass etwa „40.000 Zwangsprostituierte zusätzlich“ nach Deutschland gebracht würden

⁵⁵ Eine Methode, die sich mit der Schwierigkeit von Schätzungen ohne verlässliches Zahlenmaterial befasst, ist die sogenannte Logicom-Methode Vgl.; Vogel, D. / Aßner, M. (2005): Logicom-Methode – eine Methode zur Schätzung der Zahl der Menschen ohne gültige Papiere in einem Gebiet. Herausgegeben von Diakonisches Werk. Hamburg. (Studie: „Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg“, Arbeitspapier Nr. 6).

Online verfügbar unter: http://www.diakonie-hamburg.de/fix/files/doc/Arbeitspapier_%206%20fertig.pdf

⁵⁶ Zu finden unter www.bka.de

⁵⁷ Der Begriff „Opfer“ wird von den Verfasserinnen im Zusammenhang mit dem Bundeslagebild Menschenhandel verwendet, da dies ein im Strafrechtsbereich gültiger Begriff ist. Unter anderem Bezug verwenden die Verfasserinnen den Begriff „Betroffene/r“

⁵⁸ Erstmals 2008

- Opfer (Zahl, Geschlecht, Nationalität, Altersstruktur)
- Umstände bei Anwerbung der Opfer (z.B. unter Täuschung, unter Gewaltanwendung, mit Prostitutionsausübung einverstanden etc.)
- Umstände ihrer Prostitutionsausübung (z.B. Aufnahme / Fortsetzung der Prostitution unter Ausnutzung einer Hilflosigkeit, unter Drohung etc.; Einwirkung der Täter/innen auf die Aussagebereitschaft; Formen der Prostitutionsausübung etc.)

Anzumerken ist, dass die bisher erschienenen Lagebilder zu MH/S nur eingeschränkt miteinander verglichen werden können, da die standardisierte Erhebung seit 1999 mehrfach aktuellen Erfordernissen entsprechend angepasst wurde⁵⁹. Vergleichbar sind damit insbesondere die ausgewerteten Daten der Jahre 2005 – 2008.

Das Instrument „Lagebild Menschenhandel“ ist zur Darstellung des polizeilich bekannt gewordenen Hellfeldes notwendig und geeignet und sollte deshalb fortgeführt werden. Sehr sinnvoll ist dabei die Geschlechterdifferenzierung, insbesondere in Bezug auf die Opfer, da sich so geschlechtsspezifische Aussagen treffen lassen⁶⁰.

Jedoch sind die Angaben des Bundeslagebildes kein Indiz für das tatsächliche Ausmaß des MH/S. Folgende Gründe können genannt werden:

- Zur Erfassung von Menschenhandelsdelikten und zur Identifizierung von Betroffenen ist eine umfangreiche und sensible Ermittlungsführung erforderlich. Da die Strafverfolgung des Menschenhandels im Wesentlichen den Ländern obliegt, ist es von deren politischer Prioritätensetzung bei der Strafverfolgung abhängig, welche personellen (und strukturellen) Ressourcen der Strafverfolgung im Bereich des Menschenhandels zugewillt werden (zumal die Ausermittlung von Menschenhandel als kompliziert und langwierig gilt⁶¹).
- Das in der Praxis verbreitete Ausweichen auf andere Straftatbestände bei der Verfolgung der Delikte führt zu dem Ergebnis, dass eine nicht näher bezifferbare Anzahl von

⁵⁹ Von 1999 – 2003 wurden alle in Bund und Ländern eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Menschenhandels im Sinne der § 180b (Menschenhandel) und § 181 (Schwerer Menschenhandel) StGB erfasst. Im Unterschied zur Polizeilichen Kriminalstatistik, die eine Ausgangsstatistik ist, basierte das Lagebild Menschenhandel auf einer Eingangsstatistik - Vgl. BKA, Lagebild Menschenhandel 2004 / Seit 2003 werden auch Straftaten zum Nachteil deutscher Opfer erfasst. / Seit 2005 beruhen die Aussagen des Lagebildes zum MH/S auf den Meldungen der Landeskriminalämter zu den abgeschlossenen polizeilichen Ermittlungsverfahren gem. §§ 232, 233a StGB (sowie ggf. §§ 180b, 181 StGB a.F.)- Vgl. BKA, Lagebild Menschenhandel 2005

⁶⁰ NGOs konstatierten schon lange, dass MH/S insbesondere Frauenhandel ist und dieser Hinweis wird im Lagebild Menschenhandel tendenziell bestätigt.

⁶¹ Herz, A.-L. (2006: S. 3)

Ermittlungsverfahren nicht den Straftaten des Menschenhandels zugeordnet wird und somit im Bundeslagebild Menschenhandel nicht erscheint – trotz bestehender Anhaltspunkte, dass Straftaten des Menschenhandels stattgefunden haben.

- Zudem ist die Höhe der erfassten Straftaten des Menschenhandels auch abhängig von der Häufigkeit, mit der sich Betroffene von Menschenhandel selbst / kontrollunabhängig anzeigen.

Somit kann das Lagebild des BKA nicht herangezogen werden, um Rückschlüsse auf das tatsächliche Ausmaß von Menschenhandel zu ziehen.

5.1.1.3 Statistiken von Fachberatungsstellen

Ein weiteres Instrument, dass Anhaltspunkte auf bekannt gewordene Straftaten des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung im Bundesgebiet geben kann, sind die Statistiken der Fachberatungsstellen. Soweit den Verfasserinnen dieser Studie bekannt ist, führt jede der im Bundesgebiet tätigen (und dem KOK bekannten) Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauenhandel / Menschenhandel eine eigene jährliche Statistik zu den unterstützten Klientinnen. Die Statistikführung der Fachberatungsstellen unterwirft sich aufgrund des menschenrechtsbasierten Ansatzes der Beratungsarbeit nicht zwingend den Tatbestandsmerkmalen zu Menschenhandel gem. § 232 StGB. Statistisch erfasst werden i.d.R. alle Klientinnen, bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie von MH/S betroffen sein könnten.

Die Feststellungen der Fachberatungsstellen wären durchaus geeignet, das polizeiliche Hellfeld um weitere Erkenntnisse zum Ausmaß des Menschenhandels zu bereichern. „Aufgrund der Anzahl der Klientinnen wird (...) deutlich, dass hier auch Betroffenenengruppen beraten und betreut werden, die nicht durch die Polizei identifiziert werden, wobei der Grad der Überschneidungen unklar bleibt“⁶². Eine Zusammenführung sämtlicher statistischer Daten der Fachberatungsstellen wird in der Praxis nicht vorgenommen, da:

- die statistische Aufbereitung von Fachberatungsstelle zu Fachberatungsstelle variiert, weil sie u.a. den jeweiligen Anforderungen der Zuwendungsgeber/innen sowie internen Erfordernissen zur Evaluation der Beratungsarbeit folgt,
- keine einheitliche definitorische Grundlage zur Vergleichbarkeit existiert,

⁶² Rabe, H. (2009: S. 62)

- die Anzahl der beratenen Klientinnen u.a. von der regionalen Zuständigkeit und den personellen Ressourcen der Fachberatungsstelle abhängig ist und damit nur eine begrenzte Aussagefähigkeit über Häufigkeit und Vorkommen von MH/S gegeben ist.

Um die Daten der Fachberatungsstellen überregional auswerten zu können, müssten einheitliche definitorische Erhebungsinstrumente entwickelt und zentral zusammengefasst werden. Problematisch wäre der hohe Ressourcenaufwand, der auf die Fachberatungsstellen zur Umsetzung einer einheitlichen (zusätzlichen) Erhebung und Auswertung zukäme. Erfasst werden müssten auch Schnittmengen zu anderen Institutionen, z.B. wie viele der Betroffenen gleichzeitig bei den Strafverfolgungsbehörden gem. § 232 StGB bekannt sein dürften.

Im Ergebnis hätte aber auch die Statistik der Fachberatungsstellen nur begrenzte Aussagekraft. Die erfassten Zahlen könnten allenfalls widerspiegeln, wie viele (potenziell) Betroffene von Fachberatungsstellen unterstützt wurden. Rückschlüsse auf das Ausmaß von MH/S könnten auch aus diesen Daten nicht abgeleitet werden, da einerseits davon ausgegangen werden kann, dass nur ein kleiner Teil der Betroffenen vom Angebot der Fachberatungsstellen erfahren und die Daten zudem beeinflusst sind von Faktoren wie personeller Ausstattung, regionaler Reichweite etc. der Fachberatungsstellen.

5.1.1.4 Zusammenführung statistischer Erhebungen und Erkenntnisse aus der Forschung

Bis auf die Datensammlung des BKA gibt es momentan in Deutschland keine strukturierte, einheitliche Erhebung zu bekanntgewordenen Betroffenen des MH/S. Es gibt weder fachübergreifende Erhebungsmethoden noch eine regelmäßige Zusammenführung sämtlicher bekannt gewordener Daten und Forschungen zu MH/S. Zudem bietet keine Untersuchung - wie Heike Rabe richtig feststellt - „eine systematische Aufarbeitung der Strafverfolgung von Menschenhandel in der Praxis vom Zeitpunkt des Anfangsverdachts der Polizei bis hin zur Aburteilung durch die Gerichte, die darüber hinaus neben verfahrensrechtlichen Aspekten zugleich die Rolle der Opfer sowie Täter- und Tatbegehungsmerkmale analysiert“⁶³.

⁶³ Rabe, Heike (2009: S. 62)

Derzeit wird mit dem Ziel der Verbesserung der Daten- und Forschungslage zu Menschenhandel die Einrichtung einer „Nationalen Berichterstattungsstelle“ diskutiert. Nationale Berichterstattungsstellen sind in mehreren EU-Staaten, nicht jedoch in der Bundesrepublik, eingerichtet. Der KOK hat eine entsprechende Studie dazu veröffentlicht⁶⁴.

Angesichts der mangelnden Übersicht zum Ausmaß des MH/S in der Bundesrepublik ist die begonnene Diskussion um die Einrichtung einer Nationalen Berichterstattungsstelle zu begrüßen. Die Diskussion könnte um den Aspekt der fehlenden Dunkelfeldforschung zu MH/S belebt werden, indem angeregt wird, dass eine solche unabhängige Berichterstattungsstelle auch eine umfassende Dunkelfeldforschung vornehmen bzw. veranlassen könnte.

5.2 Stand und Empfehlungen bei MH/A

Das tatsächliche Ausmaß von MH/A im Bundesgebiet lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls nicht beziffern. Die im vorangegangenen Kapitel benannten Probleme bei der Erfassung des Ausmaßes von MH/S ergeben sich in ganz ähnlicher Weise auch für den Bereich MH/A.

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat im Jahr 2005 mit einer umfangreichen Studie zu Ausmaß und Erscheinungsformen von Zwangsarbeit den Versuch unternommen, fundiertes Zahlenmaterial zu gewinnen. Im Ergebnis dieses internationalen Überblicks zeigte sich, dass sich in den industrialisierten Staaten zum Erhebungszeitpunkt 270.000 Menschen in Zwangsarbeit als Folge von Menschenhandel befinden⁶⁵. „Diese Angabe umfasst den Menschenhandel zur sexuellen wie zur Arbeitsausbeutung“⁶⁶. Eine weitere Schätzung spricht von ca. 15.000 Betroffenen in Deutschland jährlich. Diese Angabe bezieht sich auf eine im Jahr 2005 durchgeführte Studie zu Menschenhandel und Arbeitsausbeutung⁶⁷. Eine auf das Gebiet der Bundesrepublik fokussierte Forschung existiert jedoch bislang nicht.

⁶⁴ Übersicht „Nationale Berichterstattungsstellen oder vergleichbare Einrichtungen zu Menschenhandel“ (Stand: Juni 2009). Zu finden unter: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/Studien/StudieBerichterstattungsstellenzuMHKOKJuli2009.pdf>

⁶⁵ Follmar-Otto, P. (2009: S. 20)

⁶⁶ Rabe, H. (2009: S. 61)

⁶⁷ Vgl. Cyrus (2005)

Um unter Anderem einen Erkenntnisgewinn in diesem Sektor zu schaffen, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 25.11.2009 eine Studie in Auftrag gegeben, die u.a. Umfang und Ausmaß des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft bestimmen soll. Das Projekt im Auftrag des BMAS wird vom KOK unter dem Titel „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ durchgeführt. Die beteiligten Wissenschaftler/innen werden Erhebungen und Befragungen der relevanten Zielgruppen wie zum Beispiel Fachberatungsstellen, Polizeien, Gewerkschaften, Migranten/innenorganisationen sowie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit durchführen.

Der Versuch einer wissenschaftlich fundierten Schätzung über das Ausmaß von MH/A ist aus Sicht der Fachberatungsstellen zu begrüßen. Die Analyse hat schließlich gezeigt, dass bei der Erfassung von Umfang und Ausmaß des MH/S bis dato kein „best-practice-Modell“ identifiziert werden konnte. Die fehlende Bestandsaufnahme wird im Rahmen des BMAS-Projekts vorgenommen und ist eine wichtige Voraussetzung, um im Anschluss daran weitere Maßnahmen festzulegen. Die Ergebnisse werden voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2010 vorliegen.

- Sofern Lücken identifiziert werden, ist anzuraten, weitere Forschungen unter spezifischen und sichtbar gewordenen Fragestellungen in Auftrag zu geben.*
- Um Erkenntnisse zu dem vermuteten, hohen Dunkelfeld zu erlangen, sind weiterführende Forschungen anzuraten, die spezifisch nach den Arbeitsmarktsektoren erfolgen und dabei auch geschlechts- und zielgruppenspezifische Unterschiede herausarbeiten..*
- Sollte auf Grund des Lissabonner Vertrages die Wandlung des Rahmenbeschlusses der EU in eine Richtlinie erfolgen, sind neue Bereiche des Menschenhandels zu berücksichtigen und in der Forschung zu ergänzen (wie z.B. Betteltätigkeiten).*

Daneben sind Instrumente zu entwickeln, um die Datenlage zum „Hellfeld“ zu verbessern.

Wie bereits beschrieben ist das einzige Instrument zur Erhebung des derzeitigen Hellfeldes und somit die bislang einzig fundierte Zahl für MH/A in der Bundesrepublik das Bundeslagebild Menschenhandel des BKA. Das BKA erhebt seit dem Jahr 2006 polizeilich bekannt gewordene Strafverfahren gem. § 233 StGB und hat diese in das bestehende Bundeslagebild Menschenhandel integriert.⁶⁸ Positiv hervorzuheben ist, dass das BKA neben

⁶⁸ 2006 – 2007 wurden Angaben zum MH/A auf Grundlage der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik erfasst, für 2008 basieren die Aussagen zu MH/A erstmals auf den von den Landeskriminalämtern gemeldeten

den Verfahrenszahlen und der Zahl der Opfer die Geschlechtszugehörigkeit der Betroffenen ausweist.⁶⁹ Bzgl. der Geschlechtsdifferenzierung bei den Opfern zeigt sich, dass momentan erhebliche Schwankungen bzgl. weiblicher und männlicher Opfer festzustellen sind (weibliche Opfer 2006: 26,51 % / 2007: 61,39 % / 2008: 42,71 %). Es bleibt zu beobachten, ob diese Schwankungen weiterhin auftreten oder ob sich in den nächsten Jahren ein einheitlicheres Bild abzeichnet. Momentan deuten die niedrigen Verfahrenszahlen darauf hin, dass Straftaten des MH/A eher vereinzelt aufgedeckt werden, worin die Verfasserinnen auch die starken Schwankungen begründet sehen. Eine weitere Ursache ist wahrscheinlich die Identifizierung von Opfern in unterschiedlichen Arbeitsmarktsektoren.

Seit 2006 weist das BKA daraufhin, dass die Delikte der §§ 233, 233a StGB „schwerpunktmäßig im Gaststättengewerbe zum Nachteil sich illegal aufhaltender Ausländer verübt werden oder die Opfer als Haushaltskräfte ausgebeutet werden“⁷⁰.

Sobald die Verfahrenszahlen steigen, ist zu empfehlen, eine Differenzierung der Fälle nach Arbeitsmarktsektoren vorzunehmen und innerhalb der Arbeitsmarktsektoren nochmals den jeweiligen Anteil weiblicher und männlicher Opfer auszuweisen. Damit ließen sich Rückschlüsse ziehen, in welchen Arbeitsmarktsektoren besonders Frauen oder Männer betroffen sind. Entsprechend könnten die bei der Strafverfolgung, Identifikation und Unterstützung der Betroffenen eingesetzten Instrumente geschlechterdifferenziert ausgerichtet werden.

Weitere außer den genannten Differenzierungen erfolgen im Lagebild Menschenhandel (ggf. momentan noch) nicht oder nur punktuell⁷¹, wären aber in der Zukunft wünschenswert vergleichbar zum Bereich des MH/S.

Bezüglich der Aussagekraft des Lagebildes weist das BKA selbst darauf hin, dass „bei den Staatsanwaltschaften, Gerichten sowie Polizeibehörden geringe Erfahrungswerte“ vorliegen, „so dass das Ausmaß des MH/A nur bedingt abschätzbar ist“⁷². Diese Einschätzung darf noch schärfer formuliert werden, da die Verfahrenszahlen so niedrig sind, dass sie nach

abgeschlossenen Ermittlungsverfahren gem. §§ 233, 233a StGB und den Daten der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik.

⁶⁹ Ausgewiesen sind für das Jahr 2006 78 Fälle mit 83 Opfern, davon 22 Frauen und 61 Männer, für das Jahr 2007: 92 Fälle mit 101 Opfern, davon 62 Frauen und 39 Männer, für das Jahr 2008: 27 Fälle mit 96 Opfern, davon 41 Frauen und 55 Männer

⁷⁰ Zuletzt BKA 2008

⁷¹ 2006 und 2007 wies das BKA auch die Geschlechtszugehörigkeit und Herkunft der Tatverdächtigen aus. Daneben 2006, 2007 und 2008 die Zahl der Fälle von Förderung des MH/A gem. § 233a StGB

⁷² BKA 2008

Ansicht der Verfasserinnen keinerlei Rückschlüsse auf das Ausmaß des MH/A zulassen. Sie bilden lediglich einen kleinen Ausschnitt der Realität ab.⁷³ Ebenso sind z.B. in der KOK-Broschüre „Frauenhandeln“ aus dem Jahre 2008 mehrere Fallkonstellationen beschrieben, die eigentlich Musterfälle für die Anwendung des § 233 StGB wären. „In diesen und ähnlichen Fällen wurde aber dennoch keine Anklage erhoben. Nach Aussage der Staatsanwaltschaft München gestaltet sich eine Anklageerhebung wegen Menschenhandel schwierig, da der Tatbestand des § 233 hohe Anforderungen stelle. Meist sei es einfacher, auf präzisere „griffigere“ Tatbestände auszuweichen. Es wird eher wegen Einschleusung, Lohnwucher und anderen Tatbeständen ermittelt und es ergehen Strafbefehle gegen die Arbeitgeber wie Geldbußen wegen § 10 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz“⁷⁴. Damit tauchen diese Betroffenen / Opfer nicht im Lagebild auf.

Die erfassten polizeilichen Fallzahlen lassen Rückschlüsse auf das Ausmaß von MH/A nicht zu. Es sollte daran gearbeitet werden, o.g. Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung des Deliktes im Fachaustausch der Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden sowie im Bereich Justiz zu diskutieren und entsprechende Lösungsansätze herauszuarbeiten (z.B. Anregung der Reform des Straftatbestandes, Verbesserung der interdisziplinären Zusammenarbeit, Aus- und Fortbildung o.ä.).

Zur Verbesserung der allgemeinen Datenlage zu MH/A in der Bundesrepublik wird empfohlen:

- *Als Voraussetzung sind zunächst alle gesellschaftlichen Akteur/innen, die (im Wesentlichen) mit Betroffenen von MH/A in Kontakt kommen, zu identifizieren.*
- *Hilfreich zur Ermittlung der weiteren Datenlage könnte die Einrichtung einer Nationalen Berichterstattstelle sein, unter den vom KOK e.V. empfohlenen Voraussetzungen.⁷⁵*

Insgesamt ist eine Zusammenführung der Datenlage für beide Formen des Menschenhandels zu empfehlen. .

⁷³ Das liegt u.a. daran, dass es sich um einen relativ jungen Straftatbestand handelt, dessen Tatbestandsmerkmale von der Rechtsprechung erst einmal ausdifferenziert werden müssen, um den Ermittlungsbehörden klare Vorgaben für Erfassung und Ermittlung dieser Straftaten zu geben. Ebenso hängt die Häufigkeit der Aufdeckung von Straftaten gem. § 233 StGB von Ausmaß und Gestaltung der Ermittlungstätigkeit ab und davon, wie viele Betroffene durch Anzeige selbst Ermittlungstätigkeiten einleiten.

⁷⁴ KOK (2008: S. 77)

⁷⁵ Die Stelle muss Kompetenzen im Bereich der Datenerhebung, Fallsammlung und der Erstellung von Gutachten besitzen, sie muss politisch, parteilich und von Legislaturperioden unabhängig sein, sie muss über sichere finanzielle Ressourcen verfügen, sie sollte interdisziplinär besetzt sein, sie sollte alle Formen des Menschenhandels erfassen, die Zulieferung von Daten sollte nicht zu Lasten der zuliefernden Stellen – etwa der Fachberatungsstellen – gehen, die Erfassung des Datenmaterials muss dem Prinzip der Einheitlichkeit entsprechend und im Vorfeld mit den beteiligten Akteuren geklärt werden

5.2 Instrumente zur Beförderung nationaler Strategien gegen Menschenhandel und für einen verbesserten Opferschutz

Sowohl international als auch national hat sich zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass es sich empfiehlt, Instrumente gegen Menschenhandel auf Grundlage inner- und interdisziplinärer Zusammenarbeit zu entwickeln.

5.2.1 Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S

5.2.1.1 Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel

Die von der Bundesregierung im Jahr 1997 vorgenommene Einrichtung einer „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel“ (im Folgenden: B-L-AG Frauenhandel) hat die Entwicklung fachübergreifender Strategien und Maßnahmen gegen Frauenhandel in der Bundesrepublik deutlich befördert. Das Fachgremium ist beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) angesiedelt, ist interdisziplinär und ressortübergreifend mit Vertreter/innen aus Bund und Ländern besetzt⁷⁶ und trifft in regelmäßigen Abständen zusammen⁷⁷.

Aus Sicht des KOK e.V. wirkt sich die Federführung durch ein Bundesministerium, hier das BMFSFJ, förderlich auf die Zusammenarbeit aller Beteiligten aus. Damit ist die Mitarbeit anderer Bundesressorts gewährleistet und die Koordinierung der regelmäßigen Treffen institutionalisiert. Die interdisziplinäre Besetzung des Gremiums ist positiv zu bewerten, die Einbeziehung von NGOs und nachgeordneten Behörden garantieren eine hohe Praxisnähe. So ist gewährleistet, dass die verschiedenen Aspekte und Ziele, die einzelne Akteur/innen mitbringen in ein konstruktives Miteinander gebracht werden. Dies befördert einen ganzheitlichen Ansatz bei der Empfehlung / Einrichtung von Instrumenten gegen Frauenhandel und für die Unterstützung der Betroffenen.

Zu den Aufgaben der B-L-AG Frauenhandel gehören:

- einen kontinuierlichen Fachaustausch zwischen den Beteiligten zu ermöglichen,
- einen Überblick über die verschiedenen Maßnahmen / Aktivitäten gegen Frauenhandel / Menschenhandel in den einzelnen Bundesländern sowie auf nationaler und internationaler Ebene zu gewinnen,

⁷⁶ 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, Vertreter der Sozialministerkonferenz, der Justizministerkonferenz, der Innenministerkonferenz, die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, BAG FW, GFMK

⁷⁷ 1/4- bis 1/2-jährlich

- Praxis-Probleme bei der Bekämpfung des Frauenhandels und bei der Umsetzung eines verantwortlichen Opferschutzes zu identifizieren und zu analysieren,
- „Best-practice-Modelle“ zu erarbeiten und als fachübergreifende Empfehlung an zuständige Entscheidungsträger bzw. Praxisstellen weiterzugeben.

Der KOK ist eine von drei NGOs, die kontinuierlich in der B-L-AG Frauenhandel mitarbeiten und seine Fachexpertise als Interessensvertretung für die betroffenen Frauen und der Fachberatungsstellen einbringt. Mit diesem Fokus benennt der KOK sowohl Problembereiche als auch Vorschläge für strukturelle Regelungen oder praktische Maßnahmen.

Begrüßenswert ist, dass die Bundesregierung die Notwendigkeit anerkannt hat, Maßnahmen gegen Frauenhandel auch unter Beteiligung von NGOs zu beraten und deren Umsetzung koordiniert anzustoßen. Die Einbeziehung thematisch nahe stehender Bundesverbände in solche Fachgremien (hier z.B. der KOK e.V.) ist grundsätzlich empfehlenswert.

Die Arbeitsweise der B-L-AG Frauenhandel orientiert sich am jeweils identifizierten Themenfeld, in dem Handlungsbedarf gesehen wird. Beispielsweise werden einzelne Prüfaufträge zur Thematik erteilt (an zuständige Bundesministerien, die Mitglieder der B-L-AG sind o.ä.). Sind die notwendigen Informationen zusammengetragen, wird ein Vorschlag zum weiteren Vorgehen erarbeitet (z.B. Einrichtung einer themenspezifischen Unter-Arbeitsgruppe, die das Thema bearbeitet und das Ergebnis dem Plenum vorlegt). Ist innerhalb der B-L-AG Einigung erzielt⁷⁸, wird das Ergebnis als Empfehlung der B-L-AG Frauenhandel an die zuständigen Entscheidungsträger in Bund und Ländern weitergeleitet.

Anzumerken ist, dass die Ergebnisse und entwickelten Maßnahmen der B-L-AG nicht bindend sind und somit immer nur als Empfehlungen oder Modelle dienen können, da die tatsächliche Umsetzung in der Praxis im Ermessen der Behörden oder der Länder liegt. Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang, dass in der B-L-AG Frauenhandel auch Vertreterinnen der Ministerkonferenzen der Bundesländer vertreten sind, womit eine Durchlässigkeit in die Länder zumindest befördert wird.

⁷⁸ alle Beteiligte, auch die Bundesressorts und die Landesministerkonferenzen prüfen den Vorschlag

Die Arbeit der B-L-AG Frauenhandel hat zahlreiche Ergebnisse im Sinne eines verbesserten Opferschutzes hervorgebracht, u.a.:

- wurden im Hinblick auf den Umgang mit Opfern von Menschenhandel Vorschläge zur Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften zum (damaligen) Ausländergesetz erarbeitet⁷⁹
- wurde mit dem Ziel, eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fachberatungsstellen zu etablieren, ein entsprechendes Bundes-Kooperationsmodell entwickelt, welches als Empfehlung an die Länder gegeben wurde⁸⁰ (vgl. Kapitel 6.3)
- wurde ein „Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Bereich MH/S“ erarbeitet⁸¹, um eine einheitliche Aus- und Fortbildung im Bereich Menschenhandel bei Polizei, Justiz, Behörden und Fachberatungsstellen anzuregen, (vgl. Kapitel 6.7)
- wurde eine Broschüre für Behörden, Fachberatungsstellen und weitere Adressaten entwickelt,⁸² mit dem Ziel, die Beantragung und Bewilligung von Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) für Opfer von Menschenhandel zu erleichtern,

Aufgrund der interdisziplinären Besetzung und der verschiedenen beruflichen Aufträge der Mitglieder verläuft die gemeinsame Arbeit in einem solchen Gremium nicht immer reibungsfrei. Wegen der verschiedenen Interessenslagen der Beteiligten können sich Zielkonflikte ergeben.

Empfehlenswert ist es, Zielkonflikte zu identifizieren, sie transparent zu benennen und unter Anerkennung dieser Konflikte dennoch an Lösungen zu arbeiten.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass der Entwicklungsprozess einzelner Maßnahmen gegen Frauenhandel durch die B-L-AG Frauenhandel teilweise sehr lange Zeiträume umfasst hat. Zu konstatieren ist, dass dies einerseits an den begrenzten Ressourcen der Mitglieder liegt⁸³, andererseits aber auch Abstimmungsprozesse in den verschiedenen Ressorts sehr langwierig sind. Zuweilen verursachen auch Personalwechsel eine Verlangsamung der Arbeit.

⁷⁹ 4-Wochen-Frist zur freiwilligen Ausreise (Aussetzung der Abschiebung durch Duldung), sofern Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es sich bei der Person um ein Opfer von Menschenhandel handeln könnte, heute aufgrund entsprechender EU-Vorgaben im § 50 Abs. 2 a AufenthG festgeschrieben

⁸⁰ Erstfassung 1999, Neufassung 2007, Ausführliche Darstellung unter 2.1.

⁸¹ 2007, Broschüre zu beziehen beim BMFSFJ; Siehe Kapitel „Fortbildungen im Bereich Frauenhandel“

⁸² Titel: „Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz für Opfer von MHS“, zu beziehen beim BMFSFJ

⁸³ Sowohl die OEG-Broschüre als auch das Bundeskooperationskonzept und weitere Ergebnisse wurden von den Mitgliedern im Rahmen ihrer eigenen Ressourcen erstellt.

Zu empfehlen wäre, dass der B-L-AG Frauenhandel ein begrenzter finanzieller Etat zur Verfügung gestellt wird, um Großprojekte durch die Hinzuziehung zusätzlicher Fachexpertise schneller umsetzen zu können.

5.2.1.2 Fachgremien zum Thema Frauenhandel / MH/S in den Ländern

In fast allen Bundesländern wurden im Verlauf der letzten 15 Jahre Fachgremien⁸⁴ eingerichtet, die speziell zum Thema Frauenhandel / MH/S arbeiten. Die Fachgremien sind z.T. ähnlich der B-L-AG Frauenhandel strukturiert und i.d.R. interdisziplinär zusammengesetzt (zuständige/s Ministerium / Ministerien, nachgeordnete Behörden, Fachberatungsstelle/n, weitere thematisch nahestehende Institutionen). Auf diese Weise werden Erfahrungen und Fachkompetenzen zu Frauenhandel / MH/S gebündelt, die sonst nicht "an einem Tisch" sitzen.

Im Wesentlichen unterscheiden sich die Fachgremien in den Bundesländern bzgl. ihrer Anbindung und Arbeitsweise. In 14 Bundesländern arbeitet jeweils ein auf Frauenhandel / MH/S fokussiertes Fachgremium, in einigen Fällen unter Leitung eines Ministeriums (meist Frauen-, Gleichstellungs- oder Sozialministerium). Je nach Struktur des Fachgremiums sind z.T. weitere Ressorts der Landesministerien dauerhaft vertreten (z.B. Justiz, Soziales, Innen, Arbeit, Wirtschaft o.ä.), in anderen Fachgremien werden Vertreter/innen der zu beteiligenden Ressorts themenspezifisch zu den Beratungen hinzugezogen. In allen den Verfasserinnen bekannten Fachgremien unter Federführung eines Ministeriums sind sowohl nachgeordnete Behörden als auch Nichtregierungsorganisationen, insbesondere die spezialisierten Fachberatungsstellen vertreten. Beispielhaft sei hier die Berliner Fachkommission Frauenhandel genannt, die 1995 unter dem Vorsitz der Staatssekretärin für Frauenpolitik eingerichtet wurde. Diese Fachkommission hat anlässlich ihres 10-jährigen Bestehens eine Materialsammlung Frauenhandel herausgegeben, die eindrucksvoll die Ergebnisse der Arbeit und aktuelle Vorgehensweisen sowie rechtliche Regelungen bzgl. MH/S dokumentiert.⁸⁵

⁸⁴ Es gibt keine einheitliche Bezeichnung für diese Fachgremien, sie werden je nach Bundesland unterschiedlich benannt (z.B. Fachkommission Frauenhandel, Runder Tisch Frauenhandel, Facharbeitskreis Frauenhandel o.ä.).

⁸⁵ „Menschenhandel – Materialien“, Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (Hrsg.), Berlin 2005 zu finden unter <http://www.berlin.de/sen/frauen/gewalt/frauenhandel.html>,

In einigen Bundesländern gibt es demgegenüber interdisziplinäre Zusammenschlüsse ohne ministerielle Anbindung. Dies sind beispielsweise Arbeitskreise in Federführung einer Fachberatungsstelle. Letztlich setzen diese sich mit denselben oder ähnlichen Inhalten wie die Fachkommissionen auseinander, meist mit dem Ziel des fachlichen Austausches verschiedener staatlicher als auch nichtstaatlicher Akteur/innen. Die Handlungsspielräume solcher Fachgremien sind aber beschränkt. Es kommt im Wesentlichen darauf an, welche Ebenen⁸⁶ in die regelmäßigen Zusammenkünfte eingebunden sind und ob diese entscheidungsbefugt sind bzw. Einfluss auf Entscheidungsträger/innen haben. Zwar dürften die Arbeitsergebnisse von Fachgremien ohne ministerielle Anbindung hinsichtlich der praktischen Zusammenarbeit ähnlich wirkungsvoll wie bei Fachgremien mit ministerieller Anbindung sein, jedoch vermuten die Verfasserinnen, dass aufgrund der fehlenden ministeriellen Anbindung die Durchsetzungskraft hinsichtlich benötigter landesrechtlicher Regelungen geringer sein dürfte. Während in Fachgremien mit ministerieller Anbindung die verschiedenen Landesressorts durch ihre Beteiligung Arbeitsaufträge direkt aufnehmen und entsprechende Maßnahmen (z.B. Entwicklung praxiskompatibler Verwaltungsvorschriften) prüfen / einleiten können, müssen die Fachgremien ohne ministerielle Anbindung erst an die zuständigen Landesressorts herantreten und diese für ihr Anliegen gewinnen.

Die Verfasserinnen werten die Einrichtung ministeriell angebundener Fachgremien als Hinweis darauf, dass das jeweilige Bundesland dem Thema Frauenhandel / MH/S eine deutliche Priorität und der Einleitung interdisziplinär verabredeter Maßnahmen hohe landespolitische Bedeutung einräumt.

Die Einberufung bundeslandspezifischer Fachgremien zu MH/S ist grundsätzlich ein empfehlenswertes Instrument, da die Durchführung der Strafverfolgung von MH/S, die Einrichtung entsprechender Opferschutzmaßnahmen und auch die Gestaltung der Ausführungsbestimmungen zu Bundesgesetzen in der Verantwortung der Länder liegt. Somit ist es auch ratsam, sich bei der Entwicklung interdisziplinärer Strategien und praxisorientierter Handlungskonzepte zu MH/S auf das jeweilige Bundesland zu fokussieren. Um die Erarbeitung geeigneter Handlungskonzepte auf Länderebene, sowie deren Umsetzung und Durchsetzungskraft zu befördern, ist

- *eine interdisziplinäre Zusammensetzung unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen und nachgeordneten Behörden unbedingt erforderlich,*

⁸⁶ Es ist ein Unterschied, ob Vertreter/innen von Landesbehörden oder lediglich regionale Behörden mit am Tisch sitzen

- *die Mitarbeit zuständiger Landesressorts dringend anzuraten,*

Insofern ist den Bundesländern, die bislang kein ministeriell angebundenes Fachgremium einberufen haben, dringend zu empfehlen, ein solches einzurichten.

Von Fachberatungsstellen initiierte Arbeitskreise sind als Alternative dazu ebenfalls empfehlenswert, sofern es diesen gelingt, interdisziplinäre Handlungskonzepte zu erarbeiten und die praktische Zusammenarbeit zu verbessern. Problematisch ist hier aber der erforderliche Mehraufwand, um auf der Ebene der Landespolitik für die benötigten Handlungskonzepte zu werben und deren Umsetzung voranzutreiben.

5.2.1.3 Strategieentwicklung durch Vernetzung von NGOs: Beispiel KOK e.V.

Der KOK e.V.⁸⁷ ist ein innerdisziplinärer Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen, die sich gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess einsetzen. In seiner Rolle als Koordinierungskreis und Nichtregierungsorganisation beteiligt sich der KOK aktiv an der Strategieentwicklung gegen MH/S und für die Entwicklung menschenrechtsorientierter Instrumente für die Unterstützung Betroffener:

- Initiierung bzw. Begleitung von Reformen nationaler Gesetzentwürfe, wie beispielsweise das Aufenthaltsgesetz oder das Opferrechtsreformgesetz zu denen der KOK Stellung genommen hat und angehört wurde. Einige Kritikpunkte des KOK sind in der Ausgestaltung der Gesetze berücksichtigt worden. In diesem Prozess der Begleitung von Gesetzen spielt die enge Anbindung an die Praxis eine wichtige Rolle, da so realitätsnah und gezielt im Sinne der Betroffenen agiert werden kann.
- Erarbeitung / Veröffentlichung von Studien und andere Publikationen⁸⁸, die u.a. über Frauenhandel / MH/S aufklären und Maßnahmen zur Verbesserung des Opferschutzes vorschlagen. Kontinuierlich werden gesetzliche und sozial-politische Änderungen vom KOK im Hinblick auf die Praxis evaluiert⁸⁹.

Die Fachexpertise zu Frauenhandel / MH/S gewinnt der KOK insbesondere durch seine Mitgliedsorganisationen, die in den verschiedenen Bundesländern zum Thema MH/S arbeiten. Die politischen Positionen werden in einem regelmäßigen Austauschprozess mit den Mitgliedsorganisationen abgestimmt und generieren sich aus dem Expertinnenwissen und den Praxiserfahrungen seiner Mitgliedsorganisationen. Damit existiert bei allen

⁸⁷ Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.

⁸⁸ Vgl. www.kok-buero.de > Publikationen des KOK

⁸⁹ Neuerscheinungen sind zu finden unter: www.kok-buero.de

Vorschlägen eine enge Praxisanbindung, wodurch aktuelle Entwicklungen und Problemlagen identifiziert und durch den KOK an die politische und gesellschaftliche Ebene weitergegeben werden können.

Eine Vernetzungsstruktur wie die des KOK ist geeignet, um Strategien zu MH/S auf Bundesebene voranzubringen und eine Harmonisierung der Länderregelungen voranzutreiben. Die Schnittstellenfunktion zwischen den Fachberatungsstellen, Lobbyorganisationen und anderen Menschenrechtsorganisationen auf der einen Seite sowie der politischen-, behördlichen- und Strafverfolgungsebene auf der anderen Seite befördert ein fokussiertes, abgestimmtes Vorgehen und verhindert Doppelstrukturen.

Problematisch ist bei der Arbeit des KOK sowie seiner Mitglieder immer wieder die Frage der Finanzierung. Das Phänomen Menschenhandel verändert sich stetig. So sind auch immer wieder neue Ansätze und Strategien notwendig und die Arbeitsbereiche weiten sich aus (wie im Fall des MH/A).

Um diesen Anforderungen entsprechend quantitativ und qualitativ nachkommen zu können, sind ausreichende und gesicherte finanzielle und personelle Ressourcen unabdingbar.

5.2.2 Stand und Empfehlungen bei MH/A

Anders als im Bereich des MH/S existiert für den Bereich MH/A weder auf Bundes- noch auf Länderebene ein ausdifferenziertes System von Instrumenten, das die Entwicklung und Koordinierung geeigneter Maßnahmen vorantreibt.

Angesichts der evaluierten Wirksamkeit einer B-L-AG (siehe MH/S) empfehlen die Verfasserinnen dringend, zeitnah eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Bundesebene einzurichten, die sich mit dem Thema MH/A auseinandersetzt. Zunächst muss auf Ebene der Bundesministerien ein ernsthafter Klärungsprozess vorgenommen werden, bei welchem Bundesministerium diese B-L-AG angesiedelt sein soll.

Derzeit bestehen hierfür zwei Optionen: die Einrichtung einer B-L-AG MH/A unter Federführung des BMAS oder die Aufnahme des Themas MH/A in die Sacharbeit der bestehenden B-L-AG Frauenhandel beim BMFSFJ. Sachstand der Diskussion ist zurzeit folgender: „Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanzierte und koordinierte B-L-AG Frauenhandel hat sich (...) mit Verweis auf die Zuständigkeit des

Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ausdrücklich gegen eine Erweiterung ihres Zuständigkeitszuschnittes ausgesprochen⁹⁰. Die B-L-AG Frauenhandel beabsichtigt also, weiterhin ausschließlich zum Thema des MH/S zu arbeiten.

Unabhängig von der Ansiedlung der B-L-AG sollte das Fachgremium in jedem Fall mit verschiedenen Ressorts der Ministerien, den Ministerkonferenzen, NGOs, Gewerkschaften, nachgeordneten Behörden (neben dem BKA auch der Zoll, insbesondere Finanzkontrolle Schwarzarbeit, ggf. Bundespolizei) und weiteren thematisch nahe stehenden Akteur/innen besetzt werden.

Auf Länderebene sind ebenfalls Klärungsprozesse anzustoßen, in welchem Rahmen die Entwicklung von Länderstrategien zum Thema MH/A angegangen wird. Momentan sind klare Positionierungen zur Vertiefung der interdisziplinären Sacharbeit nur im Ansatz und in einigen Bundesländern zu erkennen. Beispielsweise wurden Lösungen in der Form entwickelt, dass die Problematiken des MH/A in bestehenden Fachgremien mitbearbeitet werden⁹¹.

Den Ländern ist die Einrichtung landesspezifischer interdisziplinärer Fachgremien zu MH/A dringend zu empfehlen. Ein Weg, die politische Aufmerksamkeit der Landesministerien auf dieses Erfordernis zu lenken, könnte ein Zusammenschluss verschiedener Akteur/innen auf der jeweiligen Landesebene sein, z.B. Fachberatungsstellen, Gewerkschaften, andere freie Träger der Sozialen Arbeit und im besten Fall auch Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden. Die Zusammenschlüsse sollten bestehende Erfahrungen mit Betroffenen im Bereich MH/A sammeln, ggf. bestehende Lücken im Unterstützungs- und Strafverfolgungssystem skandalisieren und mit verschiedenen Handlungsvorschlägen an die Landespolitik herantreten.

Den Verfasserinnen ist durchaus bewusst, dass dies gerade in Zeiten knapper Kassen und geringer Ressourcen große Herausforderungen an die Akteur/innen stellt. Insofern ist anzuraten, dass die Stellen, die bereits Betroffene unterstützen, die Ergebnisse des vom KOK durchgeführten BMAS-Projektes nutzen, um im ersten Schritt weitere Akteur/innen zu gewinnen und die Landepolitik zu überzeugen. Die Skandalisierung der Umstände zu MH/A und die Forderungen zur Entwicklung geeigneter Strategien auf Landesebene könnte auch von Menschenrechtsgruppen unterstützt oder initiiert werden. Auch die Bundesministerien

⁹⁰ Rabe, H. (2009: S. 66)

⁹¹ Vgl. Berliner Fachkommission Menschenhandel

sollten Einfluss nehmen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten explizit Entwicklungsprozesse auf Länderebene anstoßen.

Der KOK hat sich im Rahmen seiner Arbeit des Themas MH/A bereits vor Einführung des Straftatbestandes angenommen und es in seine Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit eingebunden. Die Sacharbeit zum Thema wird fortgesetzt, da die im KOK zusammengeschlossenen Fachberatungsstellen regelmäßig auch mit Betroffenen dieser Form von Menschenhandel zu tun haben. Jedoch ist es erforderlich, dass mehrere bundesweite Vernetzungsstellen die Sacharbeit zum Thema MH/A aufnehmen bzw. verstärken. Dies ist auch erforderlich, damit neben der Gruppe betroffener Frauen auch für die Gruppe betroffener Männer Strategien entwickelt und Verbesserungen erwirkt werden.

Ein entsprechender Aufruf sollte an alle dem KOK bekannten Akteuren/innen im Bundesgebiet gerichtet werden – z.B. Gewerkschaften, Menschenrechtsgruppen, Migranten/innenselbstorganisationen..

- Eine Idee könnte die Organisation einer großen themenspezifischen Fachtagung sein, die verschiedene (u.a. im BMAS-Projekt identifizierte) Akteur/innen zum gemeinsamen Handeln aufruft.*
- Idealerweise sollte sich diese Fachtagung (oder andere geeignete Schritte zur Bildung eines gemeinsamen politischen Willens) zunächst ausschließlich an Unterstützungsstrukturen wenden. So ist eine unabhängigere politische Positionierung und zielgenauere Sacharbeit möglich. Die Einbeziehung weiterer Ebenen, wie z.B. der Strafverfolgungsbehörden sollte in einem späteren Schritt erwogen werden. Wichtig ist in dem Zusammenhang, die menschenrechtlich gebotene Unterstützung Betroffener zu priorisieren und sich nicht zu schnell auf Ansätze zur erfolgreichen Strafverfolgung zu konzentrieren.*
- Für die Fachtagung oder andere geeignete Maßnahmen wird geraten, Bundesmittel zu beantragen.*

5.3 Beratung, Rechtsdurchsetzung für Betroffene

Dass es sich bei Menschenhandel um besonders schwere Menschenrechtsverletzungen handelt, ist unumstritten. Es stellt sich die Frage, welche Instrumente in der Bundesrepublik entwickelt wurden, um die Betroffenen bei der Durchsetzung ihrer Rechte und in ihren persönlichen Anliegen zu unterstützen. Bei der Überprüfung in diesem Kapitel sollen insbesondere menschenrechtsbasierte Instrumente im Mittelpunkt stehen.

5.3.1 Beschreibung und **Bewertung** bestehender Instrumente im Bereich des MH/S

5.3.1.1 Spezialisierte Beratungsangebote am Beispiel von Fachberatungsstellen

Aufgrund der in Kapitel 3 beschriebenen Historie hat sich in der Bundesrepublik ein Unterstützungssystem von NGOs entwickelt und etabliert, das sich auf die professionelle Beratung und Unterstützung weiblicher Betroffener von Frauenhandel bzw. MH/S spezialisiert hat⁹². Zur Kennzeichnung dieser zielgruppenspezifischen Beratungsangebote wird im Folgenden der Begriff „Fachberatungsstellen“ (FBS) verwendet, der sich auch allgemein durchgesetzt hat.

Bundesweit existieren derzeit 47 spezialisierte FBS⁹³, deren Arbeit das Ziel verfolgt, betroffene Frauen bedarfsgerecht zu beraten und sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen. Die Fokussierung auf die zielgruppenspezifischen Belange hat folgerichtig dazu geführt, dass die FBS ihre Arbeit frauen- und migrantinnenspezifisch sowie migrationssensibel ausgerichtet haben. FBS handeln nach dem Prinzip der Parteilichkeit, d.h. ausschließlich im Interesse und nach den Bedürfnissen der betroffenen Frauen. Die Beratungsangebote verstehen sich als assistierend für die Betroffenen und wahren deren Handlungsautonomie. Aus diesem Selbstverständnis heraus nehmen FBS einzeln und im Verbund politisch Einfluss auf bestehende gesellschaftliche Rahmenbedingungen, um strukturelle Gewalt gegen Frauen und Migrantinnen zu unterbinden.

Die Arbeit von NGOs im Themenfeld Frauenhandel ist aus Sicht der Verfasserinnen unerlässlich, um die Durchsetzung eines menschenrechtsbasierten Umgangs mit Betroffenen von MH/S zu befördern.

⁹² Die Fokussierung auf weibliche Betroffene hat ihren Hintergrund in der Tatsache, dass die Hauptgruppe der Betroffenen von MH/S weiblich ist, Tendenziell liegt der Anteil weiblicher Betroffener bei weit über 90%.

⁹³ bei dieser Gesamtzahl sind auch Zweigstellenberücksichtigt z.B. von Solwodi, Jadwiga, Kobra-net, FreiJa,

Die eigentliche Beratungsarbeit umfasst konkrete praktische Maßnahmen, die es der (potentiell) Betroffenen ermöglichen, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, ihre Selbstbestimmung wiederzuerlangen sowie ihre körperliche und seelische Integrität wiederherzustellen. Der Umfang des Beratungsangebotes der jeweiligen FBS ist vom Konzept und der personellen Ausstattung abhängig, enthält im Kern aber folgende Angebote:

- Krisenintervention und Erstberatung, z.T. auch aufsuchende Arbeit
- Unterbringung und Erstversorgung
- Kurz-, mittel- und längerfristige psychosoziale Beratung
- Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechten u.a. durch Klärung aufenthalts- und sozialrechtlicher Fragen, Sicherung des Lebensunterhaltes, Begleitung zu Behörden, Vermittlung von Rechtsberatung / Rechtsanwältinnen, Zeuginnen- und Prozessbegleitung in Ermittlungs- und Strafverfahren, Begleitung in Zivilrechtsverfahren (z.B. zur Durchsetzung von Schmerzensgeld, Lohn- und Entschädigungsansprüchen o.ä.)
- Vermittlung von medizinischer Versorgung, Therapieangeboten, Bildungs- und ggf. Berufsbildungsmaßnahmen
- Entwicklung von Lebensperspektiven im Bundesgebiet oder im Herkunftsland
- je nach Bedarf Organisation einer sicheren Rückkehr und bei Bedarf Vermittlung an seriöse Beratungsangebote von NGOs in den Herkunftsländern
- ggf. Kontakthaltung mit den Klienten/innen im Herkunftsland
- ggf. Unterstützung bei der Wiedereinreise (zur Hauptverhandlung in Straf- oder Zivilprozessen)

Das Beratungsangebot der FBS ist für die Zielgruppe der betroffenen Frauen freiwillig, kostenlos, vertraulich, anonym und generell unabhängig von deren Bereitschaft zur Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden. Ergo wird das Beratungsangebot auch potentiell von Frauenhandel / MH/S betroffene Frauen offeriert. Im Beratungsprozess kooperieren FBS im Sinne ihrer Klientinnen und in Absprache mit ihnen mit staatlichen Stellen, z.B. zuständige Ausländerbehörden, Polizeidienststellen, Botschaften, Sozialleistungsträger und arbeiten zudem vernetzt mit Rechtsanwältinnen, Ärzten/innen, Therapeuten/innen, Sprachkursträgern sowie NGOs in den Herkunftsländern etc.

Probleme in der Beratungsarbeit bestehen darin, dass die FBS selbstverständlich geltendem Recht unterworfen sind und somit ihre Arbeit mit den Betroffenen nur im rechtlich möglichen Rahmen gestalten können. So können FBS im jeweiligen Beratungskontext nicht den Konflikt auflösen, der sich aus der restriktiven Gesetzeslage⁹⁴ ergibt und der mit einem menschenrechtsorientierten Ansatz kollidiert (vgl. nächster Punkt). Mit verschiedenen Maßnahmen (z.B. Einsatz von Spenden zur Überbrückung nicht herstellbarer Alimentierung für EU-Bürgerinnen oder Übernahme von Rechtsanwaltskosten etc.) gelingt es den FBS teilweise, besondere Härten abzumildern oder auszuhebeln und damit den Betroffenen die Durchsetzung bestimmter Rechte zu ermöglichen. Kompensiert werden die in der Beratungspraxis wahrnehmbaren Zielkonflikte durch politische Einmischung (s.u.).

Aus Sicht der Verfasserinnen erfordert die spezifische Situation von MH/S Betroffener eine Spezialisierung der Beratungsarbeit, um tatsächlich eine adäquate und bedarfsgerechte Beratung / Unterstützung der Betroffenen zu verwirklichen. Die für die Beratung benötigte Fachexpertise kann durch die Fokussierung auf eine Zielgruppe zielgenau erworben und vertieft werden. Dabei hat sich der zielgruppenspezifisch begründete frauen- und migrantinnenspezifische Ansatz bewährt. Die Fachspezifik der Arbeit gebietet es auch, die Beratung der Betroffenen durch hauptamtliche Fachkräfte durchzuführen – ehrenamtliche Arbeit kann nur ergänzend dazu sein.

Über die eigentliche Beratungsarbeit mit den betroffenen Frauen hinaus leisten die FBS auch koordinierende Tätigkeiten, z.B.:

- Informationsarbeit zum Thema Frauenhandel
- Vernetzung mit gesellschaftlichen Akteurinnen
- Aufbau / Förderung inner- und interdisziplinärer Kooperationen
- Fachberatung und Fortbildung von Kooperationspartner/innen
- Gremienarbeit
- Lobbyarbeit bei politischen Entscheidungsträger/innen
- Öffentlichkeitsarbeit etc.

⁹⁴ Aufenthaltsrechte an das Interesse an Strafverfolgung geknüpft, restriktive Migrationspolitik, nachrangiger oder fehlender Zugang zum Arbeitsmarkt, Asylbewerberleistungen unter 20 % des als Existenzminimum definierten Hartz-IV-Satzes etc.

Koordinierende Tätigkeiten sind notwendig, da das Beratungsangebot für Betroffene von MH/S immer nur so gut sein kann wie die bestehenden Rahmenbedingungen. Deshalb ist gerade die Arbeit an den Rahmenbedingungen unerlässlich und erfordert ein klar positioniertes Agieren gegenüber und mit (potentiellen) Kooperationspartner/innen.

Aufgrund des föderalen Systems und der Aufgabentrennung von Bund und Ländern fällt die Förderung der FBS in die Zuständigkeit von Ländern oder Kommunen. Die FBS unterscheiden sich je nach politischem Willen der Länder stark in ihrer Finanzierungsstruktur, personellen Ausstattung, Zielgruppen⁹⁵ und regionalen Zuständigkeit⁹⁶. Zusätzlich variiert die Anzahl staatlich geförderter FBS zwischen den Ländern deutlich. In Nordrhein-Westfalen bestehen beispielsweise acht spezialisierte FBS⁹⁷, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern hielten lange Zeit kein Beratungsangebot für weibliche Betroffene von MH/S vor. Mit der Einrichtung von „Zora“ in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2009 existiert derzeit in jedem Bundesland mindestens eine Fachberatungsstelle.

Die Verfasserinnen stellen fest, dass die öffentliche Förderung von FBS nur zögerlich von den zuständigen Bundesländern angegangen wurde⁹⁸. Darüber hinaus stellen die Länder bestehenden FBS äußerst knappe Ressourcen zur Verfügung, sie finanzieren die Arbeit meist sehr zurückhaltend und selten mit langfristiger Perspektive⁹⁹. Dies widerspiegelt den gegenwärtig unbefriedigenden gesellschaftlichen Umgang mit den Betroffenen von MH/S. Zu bemängeln ist in aller Deutlichkeit, dass trotz entsprechender Verlautbarungen einem menschenrechtsbasierten Ansatz im Bereich des Opferschutzes bislang noch immer keine ausreichende Bedeutung beigemessen wird; nach wie vor wird seitens der staatlichen Stellen das Interesse der Strafverfolgung stärker gewichtet¹⁰⁰.

⁹⁵ Je nach Auftrag und Spezialisierung arbeitet ein Teil der Fachberatungsstellen ausschließlich für von Frauenhandel in die Prostitution betroffene Frauen, ein Teil der Fachberatungsstellen unterstützt zusätzlich Frauen, die von Heiratshandel, Zwangsheirat oder auch Arbeitsausbeutung betroffen sind, ein Teil der Fachberatungsstellen hält eine Angebotsstruktur für Migrantinnen oder von Gewalt im Migrationsprozess betroffene Migrantinnen vor und bietet als Teilbereich Beratung für Betroffene von Frauenhandel an.

⁹⁶ In den Flächenländern Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Saarland und in den Stadtstaaten Hamburg, Bremen existiert jeweils nur eine spezialisierte Fachberatungsstelle, in den Bundesländern Hessen, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg mehrere, zwischen 2-8. Vgl. www.kok-buero.de – Siehe Deutschlandkarte

⁹⁷ wobei es sich hierbei jedoch auch um das bevölkerungsreichste Bundesland der Bundesrepublik handelt

⁹⁸ Vgl. die erst 2008 bewilligte Förderung einer Fachberatungsstelle in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2008

⁹⁹ Die Förderung einiger Bundesländer erlaubt zum großen Teil lediglich die Besetzung von 1-1,5 Personalstellen für die fachspezifische Beratung Betroffener

¹⁰⁰ Dies zeigt sich auch daran, dass die Bundesregierung die so genannte Europaratskonvention noch immer nicht ratifiziert hat (darin enthalten ist die Verpflichtung, opferorientierte Maßnahmen aus Perspektive der Menschenrechte einzuleiten). Sämtliche aktuellen rechtlichen Regelungen, die einem verbesserten Opferschutz dienen könnten, sind derzeit vorrangig an die Bereitschaft der Betroffenen zur Kooperation mit den

Die Beratungsarbeit der FBS hat sich seit deren Entstehung zunehmend professionalisiert und entwickelt sich ständig fort. Sämtliche FBS in Deutschland sind Mitglied im KOK e.V., kennen sich und ihre Angebotsstruktur gegenseitig und sind darüber hinaus in weiteren innerdisziplinären überregionalen Netzwerken organisiert. Sie folgen darüber hinaus dem Prinzip der inner- und interdisziplinären Vernetzung¹⁰¹.

Da es sich bei Frauenhandel um ein sich ständig veränderndes Phänomen handelt, müssen sich die FBS in der Arbeit mit den betroffenen Frauen darauf einstellen und mit Umsteuerungen sowie flexiblen Maßnahmen reagieren. Der KOK unterstützt diese Veränderungsprozesse, indem neue Handlungsansätze transparent diskutiert werden und die FBS fortlaufend z.B. über neue Entwicklungen, relevante Publikationen, Gesetzesvorhaben und verabschiedete Gesetze (national, aber auch rechtlich bindende Dokumente aus dem internationalen und europäischen Raum) informiert werden¹⁰². Zur Abbildung des professionellen Profils der FBS wird derzeit unter Koordination des KOK e.V. an der Dokumentation gemeinsamer Qualitätsstandards für die fachspezifische Arbeit mit den (weiblichen) Betroffenen von Frauenhandel gearbeitet.¹⁰³

Die Komplexität des Themenfeldes MH/S und die damit verbundenen Problemlagen der Betroffenen sowie die Vielfalt der anwendbaren Rechtsinstrumente erfordern eine fachliche Spezialisierung entsprechender Beratungsangebote. Insofern sind spezialisierte FBS aus Sicht der Verfasserinnen geeignete und unerlässliche Instrumente, Betroffene von MH/S qualifiziert zu beraten und bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen. Der zögerliche politische Wille, solche praktischen Beratungsangebote adäquat zu finanzieren, wird kritisch bewertet - insbesondere unter dem Aspekt, dass die mit MH/S illegal erworbenen Gewinne der Täter/innen und der daraus resultierende volkswirtschaftliche Schaden immens hoch sind, für die Betroffenen dieser Straftaten und Menschenrechtsverletzungen jedoch nur ein Bruchteil von Mitteln aufgewendet wird. Daneben möchten die Verfasserinnen darauf hinweisen, dass insbesondere international ein Vielfaches an finanziellen Mitteln ausgegeben wird, um Maßnahmen gegen Menschenhandel zu beraten, für die ganz konkrete praktische und menschenrechtsorientierte Arbeit mit den Betroffenen wird aber vergleichsweise wenig aufgewendet. Da die Förderung solcher Beratungsangebote in die

Strafverfolgungsbehörden geknüpft. In diesen Grenzen (vgl. §§ 25, 4a und 50, 2a AufenthG) haben sich auch die mit der Beratung und Unterstützung der Betroffenen beauftragten Stellen zu bewegen.

¹⁰¹ regional, überregional, bundesweit, auch europaweit, international

¹⁰² vgl. <http://www.kok-buero.de>

¹⁰³ Erscheinungsdatum voraussichtlich Herbst 2010

Zuständigkeit der Länder fällt, wird sich – gerade in Zeiten knapper Haushalte - die Situation für die FBS und damit für die betroffenen Frauen eher noch verschärfen als verbessern.

5.3.1.2 Anwendung bestehender Rechtsinstrumente

Auf die bestehenden Rechtsinstrumente für Betroffene von MH/S in der Bundesrepublik Deutschland und deren Anwendung möchten die Verfasserinnen nur kurz eingehen, da dies eine eigene Studie erfordern würde. Betroffene von MH/S haben sowohl allgemeingültige als auch besondere Rechte. Die besonderen Rechte leiten sich daraus ab, dass sie Opfer einer Straftat geworden sind. Rechtsansprüche bestehen z.B. auf

- Schadenskompensation (OEG, Zivilrechtliche Schadenersatzansprüche, Lohnansprüche, Adhäsionsverfahren)
- Vorübergehenden Aufenthalt (gem. § 25 Abs. 4a AufenthG, § 50 Abs. 2a AufenthG, § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG)
- Alimentierung (gem. AsylbLG, SGB II und XII)
- Nebenklage (gem. §§ 395, 397 StPO), Rechtsbeistand (§ 406f StPO u.a.)
- Zugang zum Arbeitsmarkt, wenn sie Zeuginnen in Strafverfahren gem. §232 StGB (und auch § 233 StGB) sind.

Da von MH/S zum großen Teil Migrantinnen betroffen sind, spielen aufenthaltsrechtliche Fragen eine wesentliche Rolle. Die Rechte der Betroffenen sind diesbezüglich vom Gesetzgeber primär an das Interesse an der Strafverfolgung des Menschenhandels geknüpft. Humanitäre Gründe spielen keine oder nur eine unwesentliche Rolle (vgl. Kapitel 2).

Die Rechtsdurchsetzung in der Bundesrepublik Deutschland ist daher insbesondere für Betroffene ohne festen Aufenthalt erschwert bzw. teilweise unmöglich. Besteht seitens der Betroffenen keine Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden, steht die Ausreiseverpflichtung (oder fehlende Sicherung des Lebensunterhaltes bei EU-Bürgerinnen) der Durchsetzung ihrer Rechte entgegen. Ist die Betroffene zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden bereit, heißt das noch nicht, dass sie ein (vorübergehendes) Aufenthaltsrecht erhält, dass dann auch für die Rechtsdurchsetzung genutzt werden kann. Erst wenn die „vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine (*dem Ausländer, Anm. der Verfasserin*) Angaben die Erforschung des

Sachverhalts erschwert wäre¹⁰⁴ kann und darf eine Aufenthaltserlaubnis für einen vorübergehenden Aufenthalt erteilt werden.

Betroffene von MH/S (und im Übrigen auch MH/A) werden somit in der Wahrnehmung ihrer Rechte eingeschränkt: z.B. bzgl. Schadenskompensation, Restitution, medizinischer Versorgung etc., gleichwohl sie Betroffene eklatanter Menschenrechtsverletzungen sind.

Zusätzlich ist die Rechtsdurchsetzung erschwert, da Betroffene i.d.R. über wenig bis keine finanziellen Mittel verfügen, die Beauftragung von Rechtsanwältinnen/innen jedoch Kostenrisiken birgt (nicht immer greift Prozesskostenhilfe (PKH)). FBS reagieren diesbezüglich bei abschätzbaren Kostenrisiken z.T. mit dem Einsatz von Spendenmitteln, z.B. für Zivilrechtsverfahren. Rabe konstatierte in ihrer Publikation¹⁰⁵ zutreffend, dass die Stärkung Betroffener mit dem Fokus der Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen in der Praxis bislang zu kurz gekommen ist, obwohl gerade hier gesetzliche Möglichkeiten bestehen und dies ein sehr wertvolles Instrument für die Stärkung und Entschädigung der Betroffenen selbst darstellt. „Es mangelt an Beratungs- und Unterstützungsangeboten, und pragmatische Wege zur Erhöhung der Erfolgschancen vor Gericht sind noch kaum erprobt worden. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist diese Situation nicht hinnehmbar.“¹⁰⁶ Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) hat in der Konsequenz ein Projekt auf den Weg gebracht, das u.a. mithilfe eines Rechtshilfefonds die Rechtsdurchsetzung insbesondere auf Kompensation erprobt und finanziert.¹⁰⁷ Das Projekt läuft seit dem 02.06.2009 und trägt den Namen „Zwangsarbeit heute – Betroffene von Menschenhandel stärken“.

NGOs fordern seit langem sowohl international als auch national, dass rechtliche Regelungen für Betroffene des Menschenhandels eingeführt werden, die eine menschenrechtsorientierte Dimension priorisieren und Betroffene nicht nur als Subjekt für eine gelingende Strafverfolgung instrumentalisieren. Der Prozess der Implementierung solcher Rechte ist auf allen Ebenen mühselig und langwierig. Teilweise werden sogar allgemeine migrationsbeschränkende Restriktionen in Gesetzgebungsverfahren mit der Argumentation, Straftaten des Menschenhandels verhindern zu wollen, begründet und entsprechende Regelungen eingeführt.¹⁰⁸ Es bleibt den NGOs und weiteren Akteur/innen nur

¹⁰⁴ § 25 Abs. 4a S. 2 Nr. 1 AufenthG

¹⁰⁵ Rabe, H. (2008)

¹⁰⁶ Ebd.

¹⁰⁷ Vgl. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute.html>

¹⁰⁸ Vgl. Presseerklärung des KOK zur Visa-Affäre, 14.03.2005 unter www.kok-buero.de

anzuraten, mit entsprechender Lobbyarbeit auf die verschiedenen Ebenen der Gesetzgebung einzuwirken, um endlich die Verankerung einer Menschenrechtsorientierung in rechtlichen Regelungen zu erreichen.

5.3.1.3 Flankierende Maßnahmen und Projekte zur Verbreiterung des fachspezifischen Beratungsangebots für Betroffene

Die Komplexität der benötigten Angebotspalette für Betroffene von Frauenhandel / MH/S kann i.d.R. nicht ausschließlich durch die Angebote der FBS abgedeckt werden. Der Umfang der Leistungen der FBS ist stark vom Umfang und Art der Finanzierung abhängig (s.o.). Die engen Zeitressourcen der FBS erfordern eine Konzentration auf das fachlich Notwendige und Umsetzbare. Aufgrund dessen werden flankierende Maßnahmen benötigt und nach Möglichkeit Projekte¹⁰⁹ durchgeführt, um bestimmte Themenfelder zu erschließen und neue Handlungsansätze zu erproben.

In der Vergangenheit ist es mehreren FBS in Deutschland gelungen, entsprechende Projekte zu beantragen, umzusetzen und aus der Evaluierung „best-practice-Modelle“ für die Beratung und Unterstützung von MH/S betroffener Frauen abzuleiten. Bezogen auf die fachspezifische Unterstützung Betroffener konnten auf diese Weise u.a. folgende Handlungsfelder erschlossen werden:

- berufliche Qualifizierungsmaßnahmen als Chance zur Schaffung neuer Lebensperspektiven
- Kontaktstellendatenbank mit Informationen über spezialisierte Beratungsangebote in den Herkunftsländern (jetzt fortgeführt durch KOK e.V.)
- Integrationshandbuch
- Ansätze in der aufsuchenden Sozialarbeit zur Herstellung von Erstkontakten mit der Personengruppe u.a..

Dennoch – so zeigt die Praxis – sind längst nicht alle Themenfelder und Ansätze zur Stärkung der Menschenrechte von Betroffenen MH/S identifiziert und bearbeitet. Problematisch ist grundsätzlich, dass bereits die Beantragung von Projekten Ressourcen erfordert, die in den FBS nicht ohne Weiteres vorhanden sind. Die FBS sind hier auch auf die Mithilfe und Kooperation verschiedener regional oder bundesweit tätiger Organisationen in

¹⁰⁹ gefördert z.B. aus EU-, Bundes- oder Landesmitteln, von Stiftungen, Spenden, Privatvermögen etc.

Deutschland angewiesen, die verschiedenen Themenfelder identifizieren und bedarfsgerechte Projekte konzipieren¹¹⁰.

Flankierende Maßnahmen – so hat die Praxis gezeigt – sind dringend notwendig, um neue Handlungsansätze zu erproben und die Fachexpertise im Umgang mit Betroffenen zu steigern. Bewährt hat sich durchaus die Beantragung von Projektmitteln aus öffentlicher Hand oder von Stiftungen etc. Problematisch ist hierbei der erwähnte Ressourcenaufwand, der im Vorwege durch die antragstellenden Einrichtungen betrieben werden muss, ohne dass eine Erfolgsgarantie besteht.¹¹¹

Problematisch ist auch, dass bzgl. der Projektfinanzierung teilweise in Vorausleistung gegangen werden muss, was insbesondere kleine Träger vor teilweise unüberwindbare Hürden stellt.

Letztlich stellt die zeitbegrenzte Dauer von Projekten in der Praxis immer wieder ein Problem dar, da nach Abschluss der Projekte die erprobten „best-practice-Maßnahmen“ mangels Finanzierung nicht fortgeführt werden können.

5.3.2 Stand und Empfehlungen bei MH/A

Die Einführung des Straftatbestandes MH/A liegt nun fünf Jahre zurück. Bis heute ist kein Gesamtkonzept zum Umgang mit Betroffenen von MH/A erkennbar, welches es ihnen ermöglicht, bedarfsgerechte Beratung und Unterstützung im gesamten Bundesgebiet in Anspruch zu nehmen. Es sind Diskussionsprozesse dazu im Gang, die durch die praktische Arbeit und Lobbyarbeit von NGOs wie etwa dem KOK, den FBS und einigen Gewerkschaften befördert werden. Der Aufbau entsprechender Unterstützungsstrukturen befindet sich also noch in den Anfängen.

Zum jetzigen Zeitpunkt können Betroffene von MH/A punktuell und nur in einigen Bundesländern Beratung und Hilfe bei der Rechtsdurchsetzung in Anspruch nehmen. Da längst nicht alle Akteure/innen, die sich im Rahmen ihrer Tätigkeit u.a. für Betroffene von MH/A einsetzen, identifiziert sind, ist nachfolgende Aufzählung nur exemplarisch und nicht abschließend:

¹¹⁰ Vgl. Projekt DIMR

¹¹¹ FBS verfügen i.d.R. nicht über Ressourcen / Abteilungen, die explizit Fundraising betreiben (und können nur in ganz seltenen Fällen auf Fundraising-Ressourcen ihrer Träger zurückgreifen)

- In einigen Bundesländern beraten und unterstützen bestehende FBS Betroffene von MH/A aufgrund der Tatsache, dass sie in den letzten Jahren mit Beratungsanfragen von Betroffenen selbst, deren Unterstützer/innen oder von Kooperationspartnern konfrontiert worden sind. Das Angebot der FBS richtet sich bis auf wenige Ausnahmen an weibliche Betroffene und wird momentan eher punktuell und bei auftretendem Bedarf umgesetzt (da vor allem die Ressourcen der FBS nicht an den Bedarf der Zielgruppe angepasst sind). Es empfiehlt sich in jedem Fall, in dem ein Bedarf an Unterstützung für Betroffene von MH/A besteht, bei den örtlichen FBS anzufragen¹¹². Die FBS haben durch ihre Arbeit im Bereich MH/S eine Fachexpertise erworben, die es – wenn Ressourcen dafür bereit gestellt werden können - ermöglicht, das Beratungsangebot auch für Betroffene von MH/A nutzbar zu machen.
- In Hamburg arbeitet seit dem 1. Mai 2008 eine erste gewerkschaftliche Anlaufstelle für Menschen ohne gesicherten Aufenthalt. Diese trägt den Namen „MigrAr“ und wurde von der Gewerkschaft Verdi eingerichtet. „MigrAr berät ausschließlich zu Themen des Arbeitsrechts (wie Geltendmachung, Lohnersatzleistungen und Prozessvorbereitung) und des Sozialrechts (wie Renten-, Unfall- und Wegeversicherung). Sie spricht gezielt Migranten/innen ohne gesicherten Aufenthalt an und berät zu den Möglichkeiten der Wahrnehmung dieser Rechte unter den speziellen Bedingungen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität. Der Schutz des Aufenthalts hat hierbei Priorität.“¹¹³ Die Beschreibung der Arbeitsstelle lässt den Schluss zu, dass sich auch Betroffene von MH/A an MigrAr wenden können. „MigrAr“ arbeitet mit einem Netzwerk von Kooperationspartner/innen zusammen, das ggf. Belange Betroffener, die über die arbeits- und sozialrechtliche Beratung hinausgehen, aufnehmen und entsprechende Unterstützungsleistungen herstellen kann.
- Auf Initiative der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG Bau) wurde im Jahr 2004 der Europäische Verband der Wanderarbeiter eingerichtet, der die Organisation der Wanderarbeitnehmer unterstützt. Die IG Bau übernimmt dabei u.a. operative Tätigkeiten wie Verdolmetschung, Infokampagnen zu Arbeitsrecht, Arbeitsbedingungen, Minimalstandards etc. Die Mitarbeiter des EVW suchten anfänglich Baustellen auf und betrieben vor Ort Aufklärungsarbeit. Mittlerweile wenden sich Arbeiter zunehmend selbständig an den EVW. Die Arbeitnehmer werden unterstützt, medizinische Versorgung in Anspruch zu nehmen und ausstehende Löhne zu erkämpfen. EVW weist darauf hin, dass dem EVW viele Fälle (nicht näher beziffert) von Menschenhandel bekannt sind.¹¹⁴

¹¹² FBS zu finden unter www.kok-buero.de

¹¹³ https://besondere-dienste-hamburg.verdi.de/docs/migration/data/migrar_kurzkonzept.pdf

¹¹⁴ DIMR: Fachtag "Menschenhandel – Lohn und Entschädigung für die Betroffenen" vom 02.10.2009, Vortrag von Balan, M. (EVW) „Arbeitsausbeutung von Arbeitnehmern im Bereich des Baugewerbes“

- Das Projekt des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) „Zwangsarbeit heute – Betroffene von Menschenhandel stärken“ richtet sich ausdrücklich auch an Betroffene von MH/A und fördert auf Antrag¹¹⁵ und unter bestimmten Voraussetzungen die Durchführung rechtlicher Verfahren im Bereich der Kompensation mittels eines Rechtshilfefonds.

Dies sind jedoch nur einige wenige Möglichkeiten für Betroffene von MH/A, im Bundesgebiet Beratung und Unterstützung zu erhalten. Möglicherweise gibt es weitere Akteure/innen, die den Verfasserinnen zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt sind. Eine flächendeckende Unterstützungsstruktur existiert jedenfalls nicht. Soweit den Verfasserinnen bekannt ist, plant momentan kein Bundesland den Aufbau entsprechender zusätzlicher und bedarfsgerechter Beratungs- und Unterstützungsstrukturen, die z.B. nach dem Vorbild der spezialisierten FBS arbeiten oder an diese angegliedert werden. Auch von der Bundesebene sind bislang keine Signale bekannt, dass eine Unterstützungsstruktur in Form von Modellprojekten (wie bei MH/S) angeschoben wird.

Jedoch hat das BMAS die bereits erwähnte Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ in Auftrag gegeben¹¹⁶, die u.a. bestehende und benötigte Unterstützungsstrukturen für Betroffene von MH/A in den Blick nehmen soll. Aus den Ergebnissen des Forschungsprojektes erwarten sich die Verfasserinnen einen genaueren Überblick zur bestehenden Situation.

Zu berücksichtigen ist in jedem Fall, dass in sämtlichen Betrachtungen zur erforderlichen Unterstützungsstruktur zu berücksichtigen ist, dass von MH/A Frauen und Männer betroffen sind und entsprechende geschlechterdifferenzierte und zielgruppenspezifische Überlegungen zum Aufbau einer Unterstützungsstruktur im Bundesgebiet angestellt werden müssen.

Zum jetzigen Zeitpunkt plädieren die Verfasserinnen dafür, die Ergebnisse des BMAS-Forschungsprojektes abzuwarten, um dessen Erkenntnisse in die weitere Strategieberatung zum Aufbau einer Unterstützungsstruktur für Betroffene von MH/A einzubeziehen. Dem KOK e.V. und den FBS ist zu empfehlen, nach Vorliegen der Ergebnisse eine gemeinsame Position zu erarbeiten, welche Unterstützungsmaßnahmen seitens der FBS priorisiert

¹¹⁵ Z.B. von Rechtsanwälte/innen, FBS etc.

¹¹⁶ Vgl. Kapitel 5.1.2

werden und wie die FBS an der Beratung der Betroffenen von MH/A beteiligt sein wollen / sollen.

Die Verfasserinnen erwarten, dass zeitnah nach Abschluss des BMAS-Projektes Bund und Länder gemeinsam mit NGOs, Gewerkschaften und anderen Akteur/innen Lösungen entwickeln, die es Betroffenen ermöglichen, bundesweit bedarfsgerechte Beratung und Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Dies umfasst auch eine Finanzierung von Angeboten.

Die Verfasserinnen empfehlen dringend,

- *bei allen strategischen Überlegungen die Fachexpertise der FBS und weiterer nichtstaatlicher Akteur/innen, z.B. Gewerkschaften und Migranten/innen-Selbstorganisationen einzubinden,*
- *geschlechter- und migrationsspezifische Belange der Betroffenen zu berücksichtigen,*
- *die Ausgestaltung der Maßnahmen mit Orientierung auf die Menschenrechte vorzunehmen,*
- *Maßnahmen nicht nur auf (bereits) Betroffene des MH/A zu fokussieren, sondern ein Gesamtkonzept mit verschiedenen Maßnahmepaketen zu erarbeiten, das*
 - o *u.a. die Rechte von (Wander)Arbeitnehmer/innen stärkt,*
 - o *weitere Maßnahmen (wie in dieser Studie empfohlen) enthält,*
 - o *sich zum Umgang mit Betroffenen von MH/S und ggf. künftig rechtlich verankerten neuen Formen des Menschenhandels (z.B. Betteltätigkeiten) verhält,*
 - o *präventive Wirkung gegen Menschenhandel entfaltet.¹¹⁷*

¹¹⁷ Z.B. Schaffung alternativer Arbeitsmarktzugänge, Fortsetzung der Diskussion über Mindestlöhne etc.

5.4 Identifizierung der Betroffenen

5.4.1 Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S

Menschenhandel findet im Verborgenen statt. Die Verfasserinnen widmen sich daher der Frage, welche Instrumente die Betroffenen darin stärken, sich dem Einfluss der Täter/innen zu entziehen und welche Instrumente die Erkennung (Identifizierung) der Betroffenen befördern.

5.4.1.1 Identifizierung im Rahmen der Strafverfolgung

Aus dem Kapitel Vorkommen und Ausmaß¹¹⁸ ergibt sich, dass von einem erheblichen Dunkelfeld des MH/S in Deutschland ausgegangen wird und im Vergleich dazu nur wenige Personen als Betroffene identifiziert werden. Ein Teil der Betroffenen wird im Rahmen der Strafverfolgung identifiziert, z.B. anlässlich von Kontrollen, Ermittlungserkenntnissen, Zeugen/innenvernehmungen.

In Deutschland sind verschiedene Behörden mit der Kriminalitätsbekämpfung und Strafverfolgung beauftragt. Die originär zuständige Behörde ist die Polizei. Aufgrund des föderalen Systems obliegt die Strafverfolgung von MH/S im Wesentlichen den Ländern und dortigen Länderpolizeien. Deren Dienststellen (LKÄ, örtliche Kriminalpolizeistellen, Schutzpolizei etc.) kommen im Rahmen ihrer Tätigkeit mit Betroffenen von MH/S in Kontakt und können sie als solche identifizieren. In Studien und Fachbeiträgen wird darauf hingewiesen, dass es sich bei MH/S um komplexe Straftaten handelt, deren Aufdeckung und Ausermittlung sehr kompliziert ist, insbesondere da es sich u.a. um Straftaten mit Auslandsbezug und um schwer zu durchdringende, organisierte Kriminalitätsstrukturen handelt. Weiter wird darauf verwiesen, dass es sich bei MH/S um ein so genanntes Kontrolldelikt handelt, d.h. dass diese Straftaten vorrangig durch Kontrollen, Ermittlung und Strafverfolgung der Polizei aufgedeckt werden können¹¹⁹.

In der Praxis zeigt sich, dass die Identifizierung Betroffener im Rahmen der Strafverfolgung von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Situation der Betroffenen selbst. Aufgrund der Repressalien der Täter/innen, Ängsten und ggf. auch unter dem Eindruck der Kontrollsituation muss im Rahmen der Strafverfolgung damit gerechnet werden, dass Betroffene sich nur zögerlich oder gar nicht als Betroffene offenbaren (z.B. in Zeugen/innenvernehmungen). Außerdem ist die Kommunikation aufgrund von

¹¹⁸ Siehe Kapitel 5.1

¹¹⁹ Herz, A. / Minthe, E. (2006); BKA 2006

Sprachbarrieren häufig erschwert. In der Praxis ist auch bekannt, dass Betroffene teilweise aufgrund von Korruptionserfahrungen in ihren Herkunftsländern Angaben gegenüber der Polizei scheuen.

In Gänze betrachtet ist es nicht sicher, dass Betroffene sich als solche gegenüber den Strafverfolgungsbehörden offenbaren. Aber es können verschiedene Ansätze / Instrumente eingesetzt werden, die die Identifizierung Betroffener von MH/S im Rahmen der Strafverfolgung befördern können. Exemplarisch sei hier genannt:

- bei weiblichen Betroffenen weibliche Beamtinnen einsetzen,
- mit Dolmetscher/innen zusammenarbeiten,
- Anzeichen für MH/S berücksichtigen,
- Bedenk- und Stabilsierungszeit für die Betroffene anwenden
- FBS frühestmöglich einbeziehen (da sie von der Strafverfolgung unabhängige Stellen sind und bedürfnisorientierte Angebote machen können)
- Hinweise aus dem Traumaleitfaden des BKA berücksichtigen¹²⁰

Diese und andere Verfahrensweisen können Beamten/innen der Strafverfolgungsbehörden durch Aus- und Fortbildung näher gebracht werden. Begünstigt wird dies durch eine Kooperation mit FBS.

Inwieweit die begünstigenden Verfahrensweisen von den Strafverfolgungsbehörden angewandt werden, hängt auch davon ab, welche Priorisierung die Länder bzgl. der Strafverfolgung des MH/S vorgenommen haben. So existieren z.B. in einigen Ländern Spezialermittlungsstellen zu MH/S und ggf. ein angegliederter (z.T. niedrighschwelliger) Zeugenschutz. In anderen Bundesländern wird das Delikt Menschenhandel von den Landeskriminalämtern oder den örtlich zuständigen Kriminalpolizeistellen allenfalls „mitbearbeitet“. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Einrichtung von Spezialermittlungsstellen auch im Hinblick auf die Identifizierung Betroffener ein wichtiger Ansatz ist, da die benötigten Fachkenntnisse zum Bereich MH/S in einer Dienststelle gebündelt sind und so auch geeignete Verfahrensweisen hinsichtlich der Strafverfolgung, der Identifizierung Betroffener und der Kooperation mit anderen Stellen (z.B. FBS) konzentriert entwickelt und verbessert werden können¹²¹.

¹²⁰ Schaab, E. / Maragos, M. (2009)

¹²¹ Vgl. Kapitel 5.6

Letztlich können die Länderpolizeien auch festlegen, ob und inwieweit andere polizeiliche Dienststellen zu MH/S informiert oder in Verfahrensabläufe eingebunden werden. So kann z.B. die Schutzpolizei im Rahmen ihres Auftrages mit Betroffenen in Kontakt kommen (z.B. in Situationen, die zunächst den Eindruck häuslicher Gewalt erwecken o.ä.). Hierbei ist es von entscheidender Bedeutung, ob die zuständigen Schutzpolizisten/innen auf Anzeichen von MH/S sensibilisiert, über FBS informiert sind und ob ggf. innerhalb der Polizei Verfahrensweisen verabredet wurden, wie bei Anzeichen für MH/S zu verfahren ist (z.B. die zuständige Ermittlungsstelle benachrichtigen).

Im Verlauf der letzten Jahre wurden diverse Verfahrensweisen und Handlungsansätze zur Identifizierung Betroffener von MH/S im Rahmen der Strafverfolgung entwickelt, die sowohl im Sinne der Betroffenen als auch im Sinne einer gelingenden Identifizierung Anwendung finden sollten.

Inwieweit solche Verfahrensweisen angewandt werden, ist von Bundesland zu Bundesland, teilweise sogar regional verschieden und auch von den persönlichen Haltungen der eingesetzten Beamten/innen abhängig.

Aus Sicht der Verfasserinnen wird letztlich auch die Strafverfolgung begünstigt, wenn an den neuralgischen Punkten – nämlich dann, wenn Betroffene in Kontakt mit Strafverfolgungsbehörden kommen – eher unter dem Fokus ihrer persönlichen Situation und Bedürfnisse als unter dem (alleinigen) Fokus einer gelingenden Strafverfolgung wahrgenommen werden.

Erst in den letzten Jahren ist verstärkt in den Blick geraten, dass auch die Beamten/innen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) mit Betroffenen von MH/S in Kontakt kommen können, da sie aufgrund ihrer Zuständigkeit auch Kontrollen an Prostitutionsorten durchführen¹²². Die FKS ist bei der Zollverwaltung¹²³ angesiedelt und ist u.a. zuständig für die Bekämpfung von irregulären Beschäftigungen. Die Beamten/innen der FKS sind seit 1998 Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft; sie verfügen über Polizeibefugnisse gem. StPO und Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG).¹²⁴ Im Gegensatz zur Polizei ist die FKS befugt, verdachtsunabhängige Kontrollen durchzuführen.

¹²² Auf eine Kommentierung der Kontrolltätigkeiten an Prostitutionsorten und eine Bewertung des Umgangs mit Prostituierten wird an dieser Stelle verzichtet, da die Evaluation dessen nicht Bestandteil dieser Analyse ist und sein kann.

¹²³ Oberste Bundesbehörde der Zollverwaltung ist das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Die deutsche Zollverwaltung ist dreistufig organisiert und aufgrund ihrer Organisationsstruktur flächendeckend im Bundesgebiet präsent. Die Hauptzollämter und die dort angesiedelte Finanzkontrolle Schwarzarbeit sind örtliche Behörden und gehören zur örtlichen Verwaltungsstufe. Vgl. www.zoll.de und dortiges Organigramm

¹²⁴ Die FKS ist befugt, Identitätsfeststellungen vorzunehmen, Vernehmungen durchzuführen, Beweismittel sicherzustellen oder zu beschlagnahmen, vorläufige Festnahmen vorzunehmen. Je nach Sachverhalt sind weitere

Der Fokus liegt dabei auf der Prüfung, „ob:

- Sozialleistungen nach dem SGB II und dem SGB III zu Unrecht bezogen werden oder wurden,
- bei ausländischen Arbeitnehmern die erforderlichen Arbeitsgenehmigungen vorliegen,
- ausländische Arbeitnehmer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden,
- Arbeitgeber ihren Meldepflichten nachkommen und
- die Arbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz eingehalten werden.“¹²⁵

Inwieweit die FKS momentan tatsächlich zur Identifizierung Betroffener von MH/S beitragen, kann von den Verfasserinnen nicht beurteilt werden. Generell besteht ein Spannungsfeld zwischen Ermittlungsauftrag der FKS und der Erkennung von Anzeichen für MH/S durch sie. Schließlich geht es im Alltagsgeschäft der FKS nicht um die Feststellung von Straftaten des Menschenhandels, sondern um die Feststellung, ob die Prostitution unter ordnungsgemäßen Voraussetzungen ausgeübt wird oder Straftaten bzw. Ordnungswidrigkeiten wie Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung etc. vorliegen. Wenn aber potentiell Betroffene von MH/S primär als Zuwiderhandelnde eingeordnet werden, ist die Chance sie als potentiell Betroffene von Straftaten einzuordnen, gering.

Aufgrund der Unsicherheit, ob und inwieweit FKS bei ihren Kontrolltätigkeiten an Prostitutionsorten auf Anzeichen von MH/S stoßen, sind auch einige FBS mit den Zollbehörden und FKS in Kontakt zu dieser Frage getreten¹²⁶. Ziel ist, die FKS über MH/S und das bestehende Beratungsangebot für weibliche Betroffene zu informieren. Damit soll erreicht werden, die FKS für Anzeichen von MH/S zu sensibilisieren und sie dafür zu gewinnen, bei entsprechenden Anzeichen den kontrollierten Personen entsprechende Informationsmaterialien über die spezialisierten Beratungsangebote auszuhändigen.

Behörden zu unterrichten und hinzuzuziehen, z.B. zuständige Polizeidienststellen, Ausländerbehörden, Finanzämter, Bundesagentur für Arbeit etc.

¹²⁵ http://www.zoll.de/d0_zoll_im_einsatz/b0_finanzkontrolle/i0_aufgaben/index.html

¹²⁶ Nach Kenntnis der Verfasserinnen

Auch die Bundespolizei, die dem Bundesministerium des Innern (BMI) unterstellt ist, kommt im Rahmen ihrer Tätigkeit mit Betroffenen von MH/S in Kontakt¹²⁷. Die Bundespolizei ist u.a. zuständig für die Bekämpfung der unerlaubten Einreise und der Schleusungskriminalität. Ebenso wie bei der FKS ist auch bei der Bundespolizei eine gesetzliche Zuständigkeit zur Bekämpfung des Menschenhandels nicht vorhanden. Dennoch sind die zuständigen Beamten/innen indirekt mit Delikten des MH/S konfrontiert, z.B. bei grenzpolizeilichen Kontrollen bzw. bei Ermittlungen wegen Schleusungskriminalität. Auch hier besteht die Schwierigkeit, dass potentiell Betroffene zunächst in den Fokus der Strafverfolgung geraten und nicht zwingend als Betroffene einer Straftat erfasst werden.

Es ist hinreichend ersichtlich, dass FKS und Bundespolizei Berührungspunkte zu Betroffenen von MH/S haben. Zu vermuten ist, dass zu häufig Betroffene als solche nicht wahrgenommen werden, da der Fokus der Strafverfolgung in den Kontaktsituationen zwischen Behörden und Betroffenen auf sie selbst gerichtet ist. In solch einem Klima ist es für die Betroffenen schwierig, sich zu erkennen zu geben.

Die Verfasserinnen haben erhebliche Schwierigkeiten festgestellt, geeignete Instrumente zum behördlichen Umgang mit Betroffenen in Kontrollsituationen zu identifizieren. Die Rolle der FKS und Bundespolizei bei der Identifizierung Betroffener von MH/S ist aus Sicht der Verfasserinnen noch nicht ausreichend diskutiert.

Positiv festzustellen ist, dass sowohl FKS als auch Bundespolizei als Adressat/innen im Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung benannt sind. Wie dort empfohlen sollten entsprechende Fortbildungen vorgenommen werden. (vgl. Kapitel 4.6.1.1) Wünschenswert wäre eine Bereitschaft der Behörden, die Situation der kontrollierten Personen zu hinterfragen und sie nicht nur im Fokus der Strafverfolgung zu betrachten. Ein guter Ansatz wäre, die potentiell Betroffenen auf örtliche Beratungsangebote und ihre Rechte hinzuweisen (auch Rechte, falls sie selber Opfer von Straftaten geworden sind).

5.4.1.2 Identifizierung durch weitere Akteure/innen und Privatpersonen

Viele der bundesweit tätigen FBS beraten zunehmend Betroffene von MH/S, die abseits polizeilicher Maßnahmen als Betroffene erkannt wurden oder sich zu erkennen gegeben haben. Dies trifft insbesondere auf die Zeit nach der EU-Erweiterung in den Jahren 2004 und 2007 zu. Nahezu durchgängig ist die Erfahrung der FBS, dass Betroffene von MH/S immer

¹²⁷ Vgl. Bundespolizeidirektion Hannover, Pressemeldung vom 12.03.2010, „11 Wohnungen wegen Verdachts des gewerbsmäßigen Menschenhandels durchsucht“

seltener zuerst bei den vorgenannten Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden bekannt werden.

FBS konzentrieren sich – wie in Kapitel 5.3.1.1 beschrieben – nicht ausschließlich auf die Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden, sondern agieren in weitreichenden interdisziplinären Netzwerken. Einige von ihnen haben verstärkt daran gearbeitet, neue Zugangswege zu den Betroffenen zu erschließen (z.B. durch verstärkte Sensibilisierung regionaler Netzwerke, von Migranten/innen-communities u.a. und durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit). Erprobt wurden teilweise auch Maßnahmen der Freieransprache und -sensibilisierung.

Die verschiedenen Maßnahmepakete haben dazu geführt, dass sich zunehmend andere Akteure/innen wie (Frauen-)Beratungsstellen, Gesundheitsämter, Krankenhäuser / Ärzte/innen, Rechtsanwälte/innen, Lehrer/innen und Einzelpersonen wie Angehörige, Freier, Nachbarn/innen etc. an die FBS wenden, weil sie Kontakt zu einer (potentiell) Betroffenen von MH/S haben und für diese Unterstützung vermitteln wollen. Die (potentiell) Betroffenen sind den Behörden meist bisher nicht bekannt geworden.

Aus Sicht der Verfasserinnen ist die weitreichende Vernetzung zwischen einzelnen Akteuren/innen eine wichtige Voraussetzung, damit Betroffene von MH/S an mehreren Schnittstellen die Chance haben, Zugang zu Fachberatungsangeboten zu erhalten. Die Ergänzung um spezielle Maßnahmepakete zur Sensibilisierung bestimmter Gruppen oder der Öffentlichkeit ist sinnvoll. Wichtig ist, darauf zu achten, dass keine generelle Stigmatisierung von Migranten/innen erfolgt.

5.4.1.3 „Selbstmeldung“ der Betroffenen

Ebenfalls seit der EU-Erweiterung beobachten FBS, dass sich Betroffene von MH/S zunehmend selbst an FBS oder andere Akteure/innen wenden und dabei ihren Hintergrund (MH/S) offen legen. Die Verfasserinnen nehmen an, dass die kontinuierliche Arbeit der FBS und die Verbreitung mehrsprachiger Materialien sowie die Nutzung des Mediums Internet diese Entwicklung befördert haben. Daneben gibt es in einigen Bundesländern Streetwork-Arbeit im Prostitutionsmilieu (von NGOs), die sich allgemein an Prostituierte richtet, aber im Nebeneffekt auch Betroffenen von MH/S die Möglichkeit eröffnet, sich als Betroffene zu offenbaren und Hilfe in Anspruch zu nehmen. FBS berichten auch, dass die kontinuierliche Arbeit einer FBS dazu führt, dass die „Mund-zu-Mund-Propaganda“ unter den Frauen in der Prostitution zunimmt.

Daneben ist zu beobachten, dass sich seit der EU-Erweiterung deutlich mehr Betroffene von MH/S aktiv an die Polizei wenden, meist handelt es sich dabei um Betroffene aus EU-Staaten. Aus Sicht der Verfasserinnen weist diese Entwicklung darauf hin, dass die Aufenthaltssituation Betroffener einen Einfluss auf deren Entscheidung zum Umgang mit ihrer Situation hat. EU-Bürgerinnen müssen nicht befürchten, ausgewiesen oder abgeschoben zu werden. Der Einfluss der Täter/innen auf die Betroffenen ist zwar weiterhin durch verschiedene Repressalien hoch, jedoch scheint die Autonomisierung trotz der Repressalien leichter zu fallen, wenn die Risiken sinken, selbst Beschuldigte einer Straftat (nämlich der des illegalen Aufenthaltes) zu werden.

Folgende Maßnahmen / Instrumente wirken sich aus Sicht der Verfasserinnen positiv auf die Entscheidung Betroffener von MH/S aus, sich proaktiv aus ihrer Situation (MH/S) zu lösen und Unterstützung in Anspruch zu nehmen:

- *Kontinuität der Beratungsangebote (FBS),*
- *mehrsprachige Informationsmaterialien und deren Verbreitung,*
- *Nutzung neuer Medien (z.B. Internet),*
- *aufsuchende Arbeit (Streetwork).*

Daneben vertreten die Verfasserinnen die Ansicht, dass Aufenthaltsrechte die Betroffenen stärken, sich dem Einfluss der Täter/innen aktiv zu entziehen (sogar Anzeige zu erstatten).

5.4.1.4 Materialien und Verweismechanismen

Um die verschiedenen Akteure/innen zu MH/S zu sensibilisieren und ihnen die Identifizierung Betroffener zu erleichtern, haben einige FBS auf Grundlage ihrer langjährigen Praxiserfahrung so genannte Indikatorenlisten entwickelt. Indikatorenlisten können hilfreich sein, um im Bereich MH/S unerfahrenen Berufsgruppen Hinweise zu geben, ob es sich bei einer vorliegenden Situation um Menschenhandel handeln könnte. Einige dieser Indikatorenlisten sind den Kooperationsvereinbarungen der Bundesländer angehängt oder werden gemeinsam mit Erlassen an die Behörden der Länder weitergegeben.

Allerdings weisen die Verfasserinnen darauf hin, dass derzeit keine bundesweit anerkannten Indikatoren existieren, die zur Identifizierung von Betroffenen herangezogen werden können.

Indikatorenlisten können zur Identifikation von Betroffenen beitragen und sich folglich positiv auf den Opferschutz auswirken. Die Erstellung solcher Listen kann als empfehlenswert

bezeichnet werden. Indikatorenlisten können zwar nicht garantieren, Betroffene zu identifizieren und sollten auch nicht als Checkliste zur Identifizierung genutzt werden. Sie können es aber den Berufsgruppen, die eventuell Umgang mit Betroffenen oder potentiell Betroffenen haben erleichtern, eine Situation anhand der Indikatoren einzuschätzen und eventuell genauer hinzusehen, um Situationen von Menschenhandel besser zu erkennen. Zudem können sie dazu beitragen, dass Bewusstsein zu schärfen. Bei der Heranziehung dieser Listen muss allerdings immer eine Gesamtbetrachtung der vorliegenden Situation vorgenommen werden. Das Vorliegen oder Nicht-vorliegen einzelner Indikatoren bedeutet nicht automatisch, dass es sich oder das es sich nicht um eine Situation von Menschenhandel handelt. Die Indikatorenlisten können aber die Zuordnung einer Situation erleichtern und zudem auch zur Sensibilisierung bestimmter Akteure/innen dienen.

5.4.2 Stand und Empfehlungen bei MH/A

Zurzeit werden mangels Strukturen, Beratungsangeboten und unklarer Zuständigkeiten bei Behörden nur wenige Betroffene von MH/A identifiziert. Sämtliche im Vorkapitel analysierten Maßnahmen und Instrumente existieren - wenn überhaupt - dann nur punktuell für den Bereich MH/A.

Die Strafverfolgung des MH/A und auch die Zuordnung des Deliktes in polizeiliche Sachgebiete befinden sich noch im Aufbauprozess und somit erfolgt auch die Identifizierung Betroffener im Rahmen polizeilicher Dienststellen nur vereinzelt.¹²⁸ Soweit den Verfasserinnen bekannt ist, wurde in einigen Bundesländern bereits ein behördenübergreifender Diskussions- und Klärungsprozess zwischen Polizei, Bundespolizei und Zollbehörden / FKS eingeleitet.

Es scheint der Fall zu sein, dass den FKS eine noch stärkere Bedeutung bei der Identifizierung Betroffener von MH/A zukommt als im Bereich MH/S. Inwieweit bundes- oder landesweite interbehördliche Kooperationen angeschoben / installiert sind, ist den Verfasserinnen derzeit nicht bekannt. Die unterschiedliche Organisationsstruktur, die Bundesbehörden und Länderpolizeien aufweisen, erschwert ggf. den Klärungsprozess zur örtlichen Zusammenarbeit (die Sachgebiete der Bundesbehörden entsprechen nicht den Ländergrenzen).

¹²⁸ Vgl. Lagebilder BKA

Insofern erfolgt die Identifizierung Betroffener von MH/A im Rahmen der Strafverfolgung nur punktuell. Es ist unklar, wie viele Betroffene zwar Berührungspunkte zu den erwähnten Behörden hatten, aber nicht als solche identifiziert wurden.

Feststellbar ist, dass zunehmend (wenn auch langsam) die Zahl der abseits der Strafverfolgung identifizierten Betroffenen von MH/A steigt. Einige FBS haben hier in einzelnen Bundesländern erste Maßnahmen getroffen und mit mehrsprachigem Informationsmaterial auf ihr Beratungsangebot aufmerksam gemacht. Sie verzeichnen Beratungsanfragen durch Betroffene selbst oder indem Beratungsstellen oder Einzelpersonen Kontakte zu Betroffenen von MH/A vermitteln. Einige FBS berichten, dass Betroffene von MH/A sich selbst nicht immer als Opfer einer Straftat definieren, weil sie ihre Rechte nicht kennen und sich daher zunächst nicht nach außen gewandt haben. Da für die Betroffenen häufig kein Zugang zu alternativen Beschäftigungsverhältnissen besteht, entscheiden sie sich offenbar teilweise, in der prekären Situation zu verbleiben und die gegen sie verübten Straftaten nicht öffentlich bekannt zu machen. Angesichts der dokumentierten Fälle kann auch davon ausgegangen werden, dass die Druckmittel und Repressalien der Täter/innen Betroffene hindern, sich in ihrer Situation Hilfe zu suchen. Aus der Arbeit der FBS wird zudem berichtet, dass Betroffene häufig wegen ihres Aufenthaltsstatus' verunsichert waren und nicht wussten, dass sie z.B. trotz eines illegalen Aufenthaltsstatus' Rechte haben und sich z.B. an ein Arbeitsgericht wenden können. Berichtet wurde auch, dass einige der Betroffenen den strafrechtlichen Weg nicht für sinnvoll halten, sondern ausschließlich daran interessiert sind, ihren Aufenthaltsstatus und ihr Einkommen bei einem/einer anderen Arbeitgeber/in zu sichern.

Offenbar haben auch die Aktivitäten einzelner Gewerkschaften dazu geführt, dass Betroffene von MH/A Beratung in Anspruch genommen haben¹²⁹. Auf einer Fachtagung des DIMR¹³⁰ wurde zudem sichtbar, dass sich Betroffene teilweise direkt an Rechtsanwälte/innen wenden.

In der Gesamtbetrachtung heißt das, dass zunehmend – wenn auch vereinzelt - Betroffene von MH/A identifiziert werden oder aber sich selbst nach außen wenden. Insgesamt ist allerdings der Kenntnisstand zu MH/A noch gering und das Bewusstsein der relevanten Akteure/innen nicht ausreichend geschärft.

¹²⁹ Vgl. EWV in Kapitel 4.3.2

¹³⁰ DIMR: Fachtag "Menschenhandel – Lohn und Entschädigung für die Betroffenen" vom 02.10.2009

Die Verfasserinnen empfehlen, die für den Bereich MH/S bewährten Instrumente zur Identifizierung Betroffener weiter auf ihre Übertragbarkeit für den Bereich MH/A zu prüfen. Zunächst muss aber eine Klärung vorgenommen werden, welche Stellen in Kontakt mit Betroffenen von MH/A kommen und wie diese strukturiert und verortet sind. Dies gilt sowohl für die Strafverfolgungsbehörden als auch für die Beratungsangebote.

Ist die Klärung erfolgt, sollte die Selbstidentifizierung der Betroffenen gestärkt werden, indem z.B. eine öffentlichkeitswirksame Kampagne gegen MH/A gestartet wird, die aber auch Hinweise darauf enthalten sollte, an wen die Betroffenen sich wenden können. Dies sollten insbesondere auch von der Strafverfolgung unabhängige Stellen sein.

Die Stellen, die künftig die Beratung der Betroffenen übernehmen, sollten die nachfolgend genannten Aspekte in ihre Arbeitskonzepte einfließen lassen (oder einfordern), um die Selbst- oder Fremd-Identifizierung Betroffener zu erleichtern:

- *Kontinuität der Beratungsangebote,*
- *mehrsprachige Informationsmaterialien entwickeln und verbreiten, dabei auch neue Medien nutzen*
- *ggf. aufsuchende Arbeit installieren.*

Daneben wird empfohlen, die im Bereich der Strafverfolgung bewährten Instrumente aus dem Bereich MH/S bei der Entwicklung neuer Kooperationsstrukturen und der Einrichtung von Sachgebieten zu berücksichtigen, soweit geeignet zu übertragen und bzgl. der verschiedenen Arbeitsmarktsektoren und auch geschlechterdifferenziert zu modifizieren.

Zudem könnte geprüft werden, ob in der Praxis ein Bedarf besteht, ein Verfahren zur Erstellung bundesweit anerkannter Indikatoren anzustreben und diese auf die verschiedenen Arbeitsmarktsektoren zu modifizieren (z.B. Gastronomie, Landwirtschaft, Pflegebereich, Reinigungsgewerbe etc.). Idealerweise würde dies dazu führen, dass die Indikatorenlisten bei den Berufsgruppen, die ggf. mit Betroffenen von MH/S in Kontakt kommen könnten, bekannt und präsent sind.

Schließlich vertreten die Verfasserinnen die Ansicht, dass Aufenthaltsrechte und Zugänge zu alternativen Beschäftigungsverhältnissen die Betroffenen stärken würden, sich dem Einfluss der Täter/innen aktiv zu entziehen (sogar Anzeige zu erstatten). Alle Anstrengungen sollten darauf konzentriert werden, die verschiedenen Hindernisse für Betroffene zu beseitigen, z.B. sollte ein Verzicht auf Strafandrohung wg. illegaler Beschäftigung und Einreise gegen die Betroffenen geprüft werden.

Allen Kampagnen und Maßnahmen von NGOs oder Gewerkschaften sollten ihr Hauptaugenmerk darauf richten, gegenüber potentiell Betroffenen für die Einforderung von Entschädigungsansprüchen zu werben. Dies verstärkt den Anreiz, sich aus ausbeuterischen

Arbeitsverhältnissen zu lösen und unterstützt zudem die Restitution der Betroffenen. Zudem sollten die Akteure/innen sich dabei vernetzen.

5.5 Institutionalisierte interdisziplinäre Zusammenarbeit zur Umsetzung eines verbesserten Opferschutzes¹³¹

Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt werden konnte, sind mehrere Berufsgruppen in die Arbeit im Themenfeld Menschenhandel involviert. Den engsten Kreis bilden im Bereich MH/S die FBS, die Polizei bzw. Strafverfolgungsbehörden sowie weitere Behörden, z.B. Ausländer- und Sozialbehörden. Diese mussten sich mit der Frage auseinandersetzen, ob sie die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit sehen und wie diese gestaltet werden soll. Aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsaufträge, Ansätze und Zielrichtungen der genannten Akteure/innen¹³² ergeben sich in der praktischen Zusammenarbeit zum Teil Zielkonflikte. Begleitet von einem intensiven Diskussionsprozess der Beteiligten hat sich im Verlauf der letzten 10 Jahre trotz der Unterschiedlichkeit der Akteure/innen die Erkenntnis durchgesetzt, dass es von Vorteil ist, wenn Zusammenarbeit zwischen der Ebene der Strafverfolgung und der des Opferschutzes praktiziert und verbindlich festgeschrieben (somit institutionalisiert) wird. Als ein institutionalisierendes Instrument für die Zusammenarbeit wurden so genannte „Kooperationsvereinbarungen“ entwickelt.

5.5.1 Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S

Kooperationsvereinbarungen gehen weit über mündliche Absprachen zur Zusammenarbeit hinaus, sie werden schriftlich festgehalten. In der bisherigen Praxis wurde primär die Zusammenarbeit zwischen den Hauptakteuren/innen Polizei und spezialisierten FBS geregelt. Das Hauptaugenmerk der Zusammenarbeit liegt dabei auf den Betroffenen selbst. Durch klar geregelte Zuständigkeiten soll ein möglichst umfassender Opferschutz gewährleistet werden. Dabei soll Transparenz darüber herrschen, welche beruflichen Aufträge (auch Prinzipien) der Arbeit der Akteure/innen zugrunde liegen und weshalb es trotz

¹³¹ Die nachfolgenden Texte sind zum Teil dem Kapitel „Vernetzung und Kooperation“ von Claudia Franke aus dem KOK-Buch „Frauenhandel in Deutschland“ (2008) entnommen.

¹³² Sowohl die Fachberatungsstellen als auch die Polizei haben jeweils unterschiedliche Arbeitsaufträge, Ansätze und Zielrichtungen. Im Fokus der Fachberatungsstellen steht die Unterstützung der Betroffenen (vgl. Kapitel 5.3.1.1) mittels psychosozialer Beratung, Unterbringung, medizinischer Versorgung, Klärung aufenthalts- und sozialrechtlicher Fragen sowie Prozessbegleitung u.v.a.m. Die Leistungen der Fachberatungsstellen bewirken eine Stärkung und Stabilisierung der Betroffenen, die auch für die Polizei von großer Bedeutung ist. Das Augenmerk der Polizei richtet sich hauptsächlich auf eine effektive Strafverfolgung, für deren Gelingen i.d.R. Zeuginnenaussagen der Betroffenen benötigt werden. Die Unterstützung der Betroffenen kann seitens der Polizei aus personellen und strukturellen Gründen nicht geleistet werden. Die Fachberatungsstellen hingegen können einige Aufgaben, wie beispielsweise den Schutz der Betroffenen abzusichern oder Gefährdungsanalysen durchzuführen, nicht übernehmen.

aller Unterschiedlichkeit einer Kooperation bedarf. Aufgrund des föderalen Systems wurden Kooperationsvereinbarungen einerseits auf Bundesebene und andererseits in verschiedenen Bundesländern geschlossen.

5.5.1.1 Kooperationsvereinbarung auf Bundesebene

Auf Bundesebene wurde im Rahmen der Arbeit der B-L-AG Frauenhandel erstmals im Jahr 1999 ein Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von FBS und Polizeien für den Schutz von Opferzeuginnen erarbeitet. Im Jahr 2007 wurde das Konzept¹³³ insbesondere von BKA und KOK überarbeitet, um es den rechtlichen und tatsächlichen Änderungen im Bereich MH/S anzupassen. Das Kooperationskonzept versteht sich als Modellkonzept; es soll bundesweit als Vorlage zur Entwicklung von Kooperationsvereinbarungen auf Länderebene dienen oder deren Überarbeitung anregen. Das BKA wendet das Kooperationskonzept an, sofern es mit Ermittlungen im Bereich MH/S betraut ist.

Folgendes Grundverständnis liegt dem Kooperationskonzept zugrunde:¹³⁴

- Das Delikt Menschenhandel soll effektiv verfolgt, zur Anklage gebracht und die Täter/innen verurteilt werden. Hierzu können Zeugen/innen, die während der gesamten Verfahrensdauer den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehen, wesentlich beitragen. Für ausländische Betroffene erfordert dies ein Aufenthaltsrecht in Deutschland mindestens für die gesamte Verfahrensdauer¹³⁵.
- Menschenhandel wird gemäß der Präambel der Europaratskonvention Nr. 197 als eine Verletzung der Menschenrechte und ein Verstoß gegen die Würde und die Unversehrtheit des Menschen gesehen. Die Betroffenen haben daher ein Recht auf würdige Behandlung und Ausschöpfung sämtlicher ihnen zustehender Rechte.
- Die Situation der zum Teil traumatisierten Betroffenen muss genauso wie die Durchführung des Strafverfahrens im Blickfeld aller Handelnden stehen. Im Zusammenhang mit Menschenhandelsdelikten ist grundsätzlich eine Gefährdung von Betroffenen zu erwarten.
- Die Betreuung der Betroffenen durch FBS sowie die Bestellung eines Rechtsbeistands bzw. einer Nebenklagevertretung wirkt sich förderlich auf die Aussagebereitschaft der

¹³³ B-L-AG Frauenhandel, „Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von MHS“, November 2007 – zu finden im Internet unter: www.kok-buero.de

¹³⁴ Entnommen aus der aktuellen Version des Bundeskooperationskonzeptes

¹³⁵ Vgl. Herz, A. / Minthe, E. (2006)

Opfer aus und resultiert damit häufiger in einer Verurteilung wegen Menschenhandels¹³⁶. Liegen nach Abschluss des Verfahrens konkrete Gefährdungsgründe vor, die einer Rückkehr der Betroffenen ins Herkunftsland entgegenstehen, muss ein weiteres Aufenthaltsrecht nach dem AufenthG gewährleistet werden.

- Alle Maßnahmen im Rahmen des vorliegenden Schutzprogramms werden in gegenseitiger Absprache durchgeführt.

Bemerkenswert ist, dass das Kooperationskonzept ausdrücklich Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung definiert und die Rechte der Betroffenen daraus ableitet. Explizit wird darauf hingewiesen, dass die Strafverfolgungsebene die Beratung der Betroffenen durch FBS und die Anwendung von Rechtsinstrumenten (z.B. Rechtsbeistand / Nebenklagevertretung) für notwendig erachtet. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die Situation der Betroffenen berücksichtigt werden muss und grundsätzlich von einer Gefährdung auszugehen ist. Diese Feststellungen sind aufgrund der geschilderten Zielkonflikte bei der Zusammenarbeit der Akteur/innen nicht selbstverständlich. Dass diese Sichtweise in einem Kooperationskonzept so ausdrücklich festgehalten wurde, ist ein Novum und für das Verständnis von gegenseitiger Zusammenarbeit sehr wichtig. Es ist den Verfasserinnen leider nicht bekannt, ob dies – wie beabsichtigt – Einfluss auf die Ausgestaltung / Überarbeitung von Kooperationsvereinbarungen in den Ländern genommen hat und ob sich daraus nachhaltige Veränderungen bzgl. der Sichtweisen beteiligter Akteurinnen ergeben haben.

Das Konzept umreißt neben dem Grundverständnis zusätzlich Vorstellungen, wie FBS und Polizei unter Wahrung ihrer jeweiligen beruflichen Aufträge effektiv zusammenarbeiten können – mit dem gemeinsamen Ziel, für einen verbesserten Opferschutz zu sorgen. Klar geregelt sind die Aufgaben der Polizei und die Aufgaben, die die Fachberatungsstelle erbringt. Im Zentrum steht die Art und Weise der Zusammenarbeit.¹³⁷

Zudem enthält das Konzept aus dem Jahr 2007 Empfehlungen an die Bundesländer für die Umsetzung auf Länderebene. Empfohlen wird:¹³⁸

- bei der Erstellung von Kooperationsvereinbarungen, -verträgen und –erlassen in den Bundesländern, weitere Bestandteile der Zusammenarbeit zu regeln – so sollen auch

¹³⁶ Vgl. Herz, A. / Minthe, E. (2006: S 341)

¹³⁷ KOK (2008)

¹³⁸ Ebd.

zuständige Stellen wie z.B. Justiz, Ausländerbehörden, Sozialleistungsträger, Agenturen für Arbeit etc. in das Konzept einbezogen werden,

- die Einrichtung von speziellen Sachbereichen bei der Polizei, die für die Einleitung und Koordination von Schutzmaßnahmen zuständig sind,
- die Sicherstellung der Einrichtung und Förderung qualifizierter unabhängiger FBS zur Betreuung der Betroffenen,
- die Entwicklung interdisziplinärer und berufsgruppenspezifischer Aus- und Fortbildungskonzepte,
- eine kontinuierliche Zusammenarbeit und Reflexion der Arbeit durch regelmäßige Treffen der Akteure/innen,
- die Einrichtung von Clearingstellen in den Ländern, die Kooperationsvereinbarungen haben und bei Problemen in der Praxis einberufen werden / vermitteln.

Mit der Verabschiedung eines Bundeskooperationskonzeptes ist der Weg aufgezeigt worden, wie eine Zusammenarbeit zwischen Polizei und FBS institutionalisiert werden kann. Die FBS sind dabei als ernstzunehmende, professionelle Ebene zur Unterstützung der Betroffenen von MH/S anerkannt und haben im Katalog der Zuständigkeiten eine klare und anerkannte Rolle.

Wie die Überarbeitung 2007 gezeigt hat, bietet ein solches Instrument auch die Möglichkeit, die Zusammenarbeit angesichts fortlaufender Entwicklungen und Diskussionsprozesse der Beteiligten zu evaluieren. Dies ist auch notwendig, weil die Interessen der Betroffenen, die von den FBS vertreten werden und das Interesse an einer effektiven Strafverfolgung, welches von staatlicher Seite vertreten wird, häufiger miteinander kollidieren.

Die Empfehlungen an die Länder sind ausgesprochen klar und praxisnah formuliert.

Konstatiert werden muss jedoch, dass das Bundeskooperationskonzept für die Bundesländer nicht bindend ist; aufgrund des föderalen Systems enthält es lediglich Empfehlungscharakter.

Das Bundeskooperationskonzept ist aber gut geeignet, um entsprechende Argumentationen (z.B. durch FBS) auf der jeweiligen Landesebene zu verstärken.

5.5.1.2 Kooperationsvereinbarungen in den Ländern

Inzwischen wurden u.a. auf Grundlage des Bundeskooperationskonzeptes in zwölf Bundesländern länderspezifische Kooperationsvereinbarungen ausgearbeitet. Der Aufbau der Kooperationsvereinbarungen gleicht sich in vielen Punkten und folgt häufig dem Vorbild des Bundeskooperationskonzeptes.

Wie eine Analyse des KOK aus dem Jahr 2006¹³⁹ gezeigt hat, sind die bestehenden Kooperationsvereinbarungen aber im Detail auch sehr verschieden gestaltet. Sie unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit, ihrer Definitionen (z.B. Betroffenengruppen) als auch hinsichtlich der beteiligten Akteure/innen. So sind in einigen Bundesländern die FBS und die Polizei beteiligt, andere Bundesländer schließen, wie auch vom Bundeskooperationskonzept empfohlen, zusätzliche Akteure/innen, z.B. Ausländer- oder Sozialbehörden in die Kooperationen mit ein.

In einigen Kooperationsvereinbarungen sind auch Hinweise auf fachspezifische Materialien enthalten, die im Rahmen der Zusammenarbeit genutzt werden sollen. Beispielhaft sei hier die Kooperationsvereinbarung aus Hamburg genannt, die im Jahr 1999 zwischen dem LKA und der Beratungsstelle KOOFRA in Hamburg geschlossen wurde und die die erste ihrer Art in der Bundesrepublik war¹⁴⁰. Diese Kooperationsvereinbarung enthält neben den eigentlichen Regelungen weitere Elemente:

- Es wurde ein Leitfaden entwickelt, welcher in allen Polizeidienststellen ausliegt und Informationen über Handlungsabläufe bereithält,
- außerdem wurde eine Indikatorenliste¹⁴¹ entwickelt, die Hinweise zur Betroffenheit von Menschenhandel beinhaltet und somit die Identifizierung erleichtert,
- ein in mehreren Sprachen verfasstes Faltblatt enthält Informationen über die Fachberatungsstelle KOOFRA und wird durch die Polizei an potenziell Betroffene verteilt.

Kernerkenntnis einer interdisziplinären Fachtagung des KOK 2006¹⁴² war, dass Kooperationsvereinbarungen gute Instrumente zur Verbesserung der Kooperation zwischen FBS und Polizei sein können und damit auch den Opferschutz verbessern.

¹³⁹ KOK: Dokumentation zur Fachtagung "Gemeinsam Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung bekämpfen, Kooperation intensivieren und Finanzierung sichern" vom 25. – 26. Januar 2006 in Berlin. Die Dokumentation kann nur von fachnahen Stellen bezogen werden. Bei Interesse Email an: info@kok-buero.de

¹⁴⁰ Noch vor Abschluss des Bundeskooperationskonzeptes

¹⁴¹ Vgl. Kapitel 5.4.1.2

¹⁴² Fachinterne Klausurtagung "Gemeinsam Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung bekämpfen, Kooperation intensivieren und Finanzierung sichern" vom 25. – 26. Januar 2006 in Berlin, veranstaltet vom KOK in

Als best-practice-Modell wurden Kooperationsvereinbarungen identifiziert, die

- *eine hohe Verbindlichkeit gewährleisten, indem sie in Form von Verträgen geschlossen oder mittels Erlasses durch die zuständige Verwaltungsbehörde (z.B. Ministerium / Ministerpräsident/in) angeordnet werden,*
- *alle Beteiligten (neben Polizei und FBS weitere Behörden - vgl. Empfehlung des Bundeskonzeptes) sowie sämtliche länderspezifischen Regelungen (z.B. Erlasse zum Aufenthaltsrecht) abbilden und auf benötigte Materialien (Handlungsleitfäden, Faltblätter) verweisen,*
- *neben der Gruppe der Zeuginnen auch die Vorgehensweise bzgl. potentiell Betroffener regeln,*
- *regelmäßige Evaluationen hinsichtlich der Praxistauglichkeit vorsehen.*

Die Anwendung der Kooperationsvereinbarungen wird insbesondere von den beteiligten FBS beobachtet. Diese bemängeln, dass die Kooperationsvereinbarungen in einigen Bundesländern nicht immer vollumfänglich angewandt werden¹⁴³.

Wenn – wie die in 5.2.1.2 Kapitel empfohlenen - Fachgremien auf Landesebene eingerichtet sind, so bieten diese aus Sicht der Verfasserinnen einen geeigneten Rahmen, um diese Mängel transparent aufzuzeigen und entsprechende Veränderungen vorzunehmen.

Es gibt noch immer vier Bundesländer¹⁴⁴, in denen keine Kooperationsvereinbarung besteht und wo die Zusammenarbeit in Einzelabsprachen verabredet werden muss. Es stellt sich die Frage, was die Bundesländer daran hindert, Kooperationsvereinbarungen abzuschließen.

Zu überlegen ist, ob hier eine Intervention von Bundesebene (z.B. Hinweis der B-L-AG Frauenhandel an die entsprechenden Länder) die länderspezifische Diskussion zum Thema befördern könnte.

Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), dem Bundeskriminalamt (BKA), dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) sowie der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ),

¹⁴³ so beklagen z.B. einige Fachberatungsstellen, dass sie nicht frühestmöglich von den zuständigen Polizeidienststellen eingebunden werden, um die Beratung der Betroffenen sicherstellen zu können. Zusätzlich treten in der Praxis in einigen Bundesländern regelmäßig Schwierigkeiten bei der Unterstützung Betroffener auf, z.B. bezüglich ihres Aufenthalts und ihrer Alimentierung, bezüglich der Zuständigkeit der verschiedenen Stellen und zu verschiedenen Verfahrensabläufen, z.B. zum Umgang mit Opferzeuginnen bei Gericht. Auch das in der Praxis doch oft höher gewichtete Interesse an Strafverfolgung wird bemängelt, die FBS wenden sich gegen eine derartige Instrumentalisierung der Betroffenen.

¹⁴⁴ Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Schleswig-Holstein

5.5.2 Stand und Empfehlungen bei MH/A

Für den Bereich MH/A gibt es bislang kaum eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten (oder zu beteiligenden) Akteuren/innen. Die Verfasserinnen vermuten, dass folgende Probleme momentan die Institutionalisierung der Zusammenarbeit hindern:

- In der Praxis ist bisher noch nicht ausreichend bekannt, ob bereits Strukturen zur Unterstützung Betroffener von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung bestehen und wenn ja, wer die beteiligten Organisationen sind.
- Der Straftatbestand MH/A ist noch relativ neu und die Durchführung einer koordinierten und damit kontinuierlichen Strafverfolgung befindet sich noch in den Anfängen. Hinzu kommt, dass hierzu weitere Behörden eingebunden werden müssen, wie z.B. die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.
- Ebenso befinden sich entsprechende Beratungsangebote / Unterstützungsstrukturen noch im Aufbau oder sind noch gar nicht für notwendig erkannt worden.
- Somit sind sowohl Strukturen möglicher Zusammenarbeit als auch die Beteiligten mit deren expliziten Zuständigkeiten oft noch ungeklärt.

Das Bundeskooperationskonzept sowie die meisten Kooperationsvereinbarungen auf Länderebene richten ihren Fokus momentan explizit auf Betroffene von MH/S. Es gibt einige wenige Vereinbarungen, die bereits MH/A explizit mit einbeziehen. Andere sprechen bei den Zielgruppen genereller von Betroffenen von Menschenhandel und einige beschränken sich ausschließlich auf MH/S.

Es wird empfohlen, das Instrument verbindlicher Kooperationsvereinbarungen auf den Bereich MH/A zu übertragen (sofern nicht bereits bestehend).

Grundsätzlich – sowohl für die Bundesebene als auch die Länder - wird aber geraten, zunächst die Ergebnisse des BMAS-Projektes¹⁴⁵ abzuwarten, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wer die zu beteiligenden Akteure/innen sind und in welchen institutionellen Strukturen diese arbeiten. Daraus lassen sich Hinweise zu den einzelnen Handlungsschritten ableiten, die eine angestrebte Kooperation befördern können.

- *Dringend empfohlen wird, Kooperationsvereinbarungen nach der o.g. Klärungsphase nach den als „best-practice-Modell“ identifizierten Merkmalen zu entwerfen und die Erfahrungen aus der Analyse und Fachtagung des KOK einfließen zu lassen.*

¹⁴⁵ Vgl. Kapitel 5.1.2

- *In Kooperationsvereinbarungen zu MH/A sollten – stärker als im Bereich MH/S – geschlechtsspezifische Merkmale hinsichtlich der Betroffenengruppe und der jeweiligen Verfahrensweisen berücksichtigt werden (z.B. Hinweis auf geschlechtsspezifische Beratungsangebote oder Hinweis, je nach Geschlecht der Betroffenen weibliche / männliche Vernehmungsbeamten/innen einzusetzen).*
- *Daneben ist zu prüfen, ob im Kooperationskonzept auch nach verschiedenen Arbeitsmarktsektoren unterschieden werden muss (ggf. ergeben sich dadurch Auswirkungen auf Zuständigkeiten und / oder Verfahrensweisen).*
- *Die Verfasserinnen geben zu bedenken, dass der politische Wille zur Entwicklung interdisziplinärer Maßnahmen gegen MH/A teilweise erst angeregt und befördert werden muss. Insofern wird geraten, die Ergebnisse des BMAS-Projektes offensiv zu nutzen, um die Notwendigkeit interdisziplinärer Maßnahmen gegen MH/A zu untermauern.*

5.6 Aus- und Fortbildung ¹⁴⁶

Menschenhandel ist ein komplexes Themenfeld, weshalb Fortbildungen für den Erwerb der benötigten Fachexpertise unerlässlich und für alle mit dem Deliktsbereich Menschenhandel befassten Berufsgruppen notwendig sind. Für den Bereich MH/S wurden zur Umsetzung der erforderlichen Fortbildung verschiedene Instrumente entwickelt, die nachfolgend erörtert werden.

5.6.1. Beschreibung und Bewertung bestehender Instrumente im Bereich des MH/S

5.6.1.1 Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich MH/S für alle relevanten Berufsgruppen

Mit dem Ziel, die Aus- und Fortbildung aller im Deliktsbereich Menschenhandel involvierten Berufsgruppen zu verbessern und einen einheitlichen Standard zu definieren, hat die B-L-AG Frauenhandel ein „Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich MH/S“ ¹⁴⁷ veröffentlicht. Es wurde federführend vom BKA und dem KOK erarbeitet und im Jahr 2007 als Empfehlung an die Länder weitergeleitet.

Das Arbeitspapier ist nach den einzelnen Zielgruppen (Polizei, FBS, Justiz, sonstige Behörden, Finanzkontrolle-Schwarzarbeit und Justizvollzugsanstalten) gegliedert. In den Einleitungen zu den jeweiligen Berufsgruppen wird dargestellt, weshalb die Aus- und Fortbildung dieser Berufsgruppen notwendig ist und wo Berührungspunkte zu MH/S bestehen. Nachfolgend sind die jeweils empfohlenen Fortbildungseinheiten thematisch geordnet und sehr detailliert abgebildet. Darin enthalten sind sowohl die benötigten juristischen und sozialwissenschaftlichen Kenntnisse als auch Kenntnisse zu einem qualifizierten und sensiblen Umgang mit den (vor allem weiblichen) Betroffenen von MH/S. Zusätzlich wird ein abgestimmtes Vorgehen der Akteure fokussiert, indem z.B. explizit angeregt wird, den Behördenvertretern/innen auch die Bedeutung und Angebote der FBS zu präsentieren. Die aufgeführten Fortbildungsinhalte sollen den verschiedenen Berufsgruppen vor allem in zielgruppenspezifischen Aus- und / oder Fortbildungen vermittelt werden. Aufbauend dazu werden zielgruppenübergreifende Fortbildungen empfohlen, z.B. interdisziplinär organisierte lokale Fortbildungsmaßnahmen oder Workshops.

¹⁴⁶ Teile des nachfolgenden Textes sind entnommen aus dem Kapitel „Fortbildungen zur Thematik Frauenhandel“ von Eva Schaab / KOK (2008)

¹⁴⁷ BMFSFJ (Hrsg.), Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich MHS (2007) zu finden unter <http://www.gender-mainstreaming.net/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/bund-laender-arbeitsgruppe-frauenhandel.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>

Das Arbeitspapier weist im Übrigen darauf hin, dass die Umsetzung der empfohlenen Fortbildungsmaßnahmen z.T. erheblich erschwert ist, da es u.a. an finanziellen Ressourcen mangelt (z.B. bei den FBS). Es wird daher empfohlen, entsprechende Lösungsstrategien (z.B. durch die Länder) zu entwickeln.

Das Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung bietet einen empfehlenswerten Überblick über die benötigten Kenntnisse, die für die Arbeit im Bereich MH/S erforderlich sind. Die Auflistung der berufsspezifisch empfohlenen Fortbildungsinhalte ist eine gute Richtschnur zur Ausgestaltung entsprechender Maßnahmen. Besonders hervorzuheben ist, dass das Arbeitspapier die Relevanz interdisziplinärer Zusammenarbeit (auch mit FBS) betont. Daran zeigt sich, dass sich für die Ausarbeitung solcher Arbeitspapiere eine interdisziplinäre Herangehensweise (hier BKA und KOK) empfiehlt. Das Arbeitspapier kann die Ausgestaltung entsprechender Fortbildungsmaßnahmen erleichtern. Aus Sicht der Verfasserinnen handelt es sich um ein gutes Instrument, dem zu wünschen wäre, dass es bundesweit zur Anwendung kommt und von den jeweiligen Fortbildungsträgern und den Ländern umgesetzt wird. (Seinen Nutzen kann das Arbeitspapier nur entfalten, wenn es auch angewandt wird und die empfohlenen Fortbildungsmaßnahmen umgesetzt / finanziert werden.)

5.6.1.2 Fortbildungen der Fachberatungsstellen

Die Fortbildung der Mitarbeiter/innen von FBS ist notwendig, da eine spezielle auf den Bereich MH/S ausgerichtete Ausbildung für Sozialpädagogen/innen bzw. Sozialarbeiter/innen im Rahmen ihre Studiums nicht vorausgesetzt werden kann (es handelt sich um ein Spezialgebiet der Sozialen Arbeit). Daher haben die FBS und der KOK folgende Maßnahmen entwickelt:

- Der KOK gewährleistet seinen Mitgliedern einen regelmäßigen Fachaustausch und liefert fortlaufend die für die Sacharbeit benötigten Basisinformationen. Grundsätze der Arbeit und entsprechende Handlungsansätze für die Beratung / den Umgang mit Betroffenen von MH/S werden im KOK regelmäßig diskutiert und evaluiert.
- Über aktuelle rechtliche oder politische Entwicklungen werden die Mitarbeiterinnen der FBS kontinuierlich und zeitnah durch den KOK e. V. informiert (schriftliche Informationen), z.B. werden neue rechtliche oder politische Vorgaben und die Probleme der Anwendung oder Umsetzung in Expertisen des KOK behandelt und stehen im Intranet zur Verfügung (teilweise auch im Internet für die interessierte Öffentlichkeit).

- Zusätzlich führt der KOK jährliche Vernetzungstreffen für seine Mitgliedsorganisationen / FBS durch¹⁴⁸, die sowohl dem kollegialen Austausch als auch der Fortbildung dienen. Entsprechend den Bedürfnissen der Teilnehmerinnen werden Themenschwerpunkte festgelegt und geeignete Referenten/innen eingeladen.
- Im Jahr 2010 ist die Veröffentlichung eines Rechtshandbuchs geplant, das neuen Mitarbeiterinnen die Phase der Einarbeitung in das spezielle Themenfeld Frauenhandel / MH/S erleichtern und auch langjährigen Mitarbeiterinnen als Nachschlagewerk dienen soll. Ebenfalls im Jahr 2010 wird ein Qualitätshandbuch veröffentlicht, das u.a. verschiedene Handlungsleitfäden und Empfehlungen für die Umsetzung der Arbeit einer FBS bereitstellt.
- Die FBS haben sich ergänzend zu den Angeboten des KOK innerdisziplinäre Vernetzungszusammenhänge zum kollegialen Austausch geschaffen.¹⁴⁹ Sie arbeiten neue Mitarbeiterinnen eigenverantwortlich ein und nutzen lokale z.B. rechtsbezogene Fortbildungsangebote (die meist jedoch nicht explizit auf den Bereich MH/S ausgelegt sind).

Anders als Fortbildungen öffentlicher Stellen sind Fortbildungen bei NGOs schwieriger umzusetzen, da diese oftmals nicht über die erforderlichen Haushaltsbudgets verfügen. Grundsätzlich wäre es wünschenswert, wenn Fortbildungen für FBS aus öffentlichen Mitteln gefördert würden. Dies lässt sich in der Praxis momentan nur punktuell verwirklichen. Insofern bietet eine Vernetzungsstruktur wie der KOK einen sehr wichtigen Rahmen, um den FBS die Fortbildung im Themengebiet MH/S zu erleichtern.

5.6.1.3 Fachübergreifende Fortbildungen – Beispiel Workshop des BKA

Fachübergreifende Fortbildungen sind notwendig, um die mit der Thematik Menschenhandel befassten Berufsgruppen einerseits im Hinblick auf Gesetzesänderungen und andererseits zu neuen Entwicklungen zu schulen und um darüber hinaus eine weitgehend reibungslose interdisziplinäre Zusammenarbeit zu gewährleisten. Entsprechend werden auf Bundes- und Länderebene punktuell Seminare und Schulungen zur Thematik Menschenhandel (im weitesten Sinne) veranstaltet. Die Form, in der solche Fortbildungen stattfinden, kann je nach konkretem Anlass, Zielgruppe, Thema oder Teilnehmer/innenkreis unterschiedlich ausfallen.

¹⁴⁸ Förderung durch das BMFSJ

¹⁴⁹ Z.B. Vernetzungstreffen Nord, Vernetzungstreffen der evangelischen Beratungsstellen etc.

In der Praxis wurden beispielsweise im Jahre 2000 auf Einladung des BKA erstmalig ein interdisziplinärer, mehrtägiger Workshop MH/S zwischen Ermittlungsbehörden und FBS durchgeführt. Angeregt vom BMFSFJ und dem BMI sollte er die Steigerung der Akzeptanz des neu erarbeiteten Kooperationskonzeptes bewirken¹⁵⁰ (vgl. Kapitel 4.5.1.1) und diente somit weniger der Wissensvermittlung als vielmehr der Verbesserung der Zusammenarbeit. Eine Annäherung zwischen den Vertreter/innen beider Berufsgruppen wurde erreicht, weil negative Aspekte der Kooperation nicht ausgespart, sondern im Gegenteil zum Thema gemacht wurden.

Basierend auf den Erfahrungen dieses Workshops wurde angeregt, solche interdisziplinären Workshops zwischen Polizei und FBS möglichst in regelmäßigen Abständen durchzuführen. Dies ist nur punktuell gelungen (Finanzierungs- und Ressourcenproblem). Für das Jahr 2010 plant der KOK gemeinsam mit dem BKA die Veranstaltung von drei weiteren Workshops für Mitarbeiter/innen von FBS und Polizei. Diese sind jeweils themenspezifisch ausgerichtet und orientieren sich hierbei am konkreten Bedarf aus der Praxis.

Die Teilnehmer/innen – sowohl die der Polizei als auch der FBS – beurteilten die Workshops positiv, da neue Sichtweisen auf die Arbeit des Gegenübers und die Gestaltung der praktischen Zusammenarbeit eröffnet wurden.

Die Verfasserinnen bewerten dieses Instrument als sehr empfehlenswert. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass Personalwechsel die Fortführung gemeinsam erarbeiteter Handlungsansätze erschweren.

Es fehlen Lösungsansätze, wie solche Workshops häufiger durchgeführt werden könnten und sowohl die FBS als auch die jeweils zuständigen Vertreter/innen der Länderpolizeien erreichen (idealerweise zur gleichen Zeit). Ein denkbares Modell wäre es, wenn die Workshops mehrfach angeboten würden und ggf. gemeinsam von Bund und Ländern finanziert werden würden. Die Verfasserinnen empfehlen, ein festes Fortbildungsmodul zu entwickeln, das mit wenig Arbeitsaufwand wiederholt eingesetzt werden kann.

5.6.1.4 Fortbildungen durch Fachberatungsstellen

Mit dem Ziel der Sensibilisierung und Fortbildung zu beteiligender Akteure/innen für den Bereich MH/S bieten viele der FBS entsprechende Fortbildungen an, die sich je nach Zielgruppe an die Staatsanwaltschaften, Richter/innen, Länderpolizeien oder örtliche Polizeidienststellen, Dolmetscher/innen etc. richten. Diese werden i.d.R.

¹⁵⁰ Siehe Kapitel 4.5.1.1.

geschlechtsspezifisch ausgerichtet, d.h. es wird bezüglich der Situation weiblicher Betroffener von MH/S fortgebildet. Daneben vermitteln die Fortbildungen Migrationspezifika, verdeutlichen die Notwendigkeit migrationssensiblen Handelns und sensibilisieren zu Auswirkungen des Erlebten auf die Betroffenen (z.B. Traumata etc.).

Lokale Fortbildungen für beteiligte AkteureInnen erweisen sich in der Praxis als notwendig und empfehlenswert. Insbesondere kann in lokalen Fortbildungsangeboten der konkrete Praxisbezug hergestellt werden (da die Verfahrensweisen u.a. eng mit länderspezifischen Regelungen verknüpft sind). Es hat sich bewährt, die Fortbildungsinhalte geschlechtsspezifisch und migrationsspezifisch auszurichten, da dies in der Praxis Auswirkungen auf den Umgang mit Betroffenen hat (indem z.B. empfohlen wird, weibliche Vernehmungsbeamtinnen einzusetzen, bzw. kulturspezifische Hintergründe berücksichtigt werden). Teilweise werden solche Fortbildungsangebote leider nur zögerlich von der angesprochenen Zielgruppe angenommen. Erschwert wird die Etablierung solcher Fortbildungsmaßnahmen durch den hohen Ressourcenaufwand, den die FBS dafür betreiben müssen. Wenn dieser im Verhältnis zu den Gesamtressourcen zu hoch ist, können solche Fortbildungen nur punktuell oder im Rahmen von Projekten oder durch Kooperationen mit anderen Einrichtungen vorgenommen werden.

Die in diesem Kapitel dargestellten Instrumente zu Aus- und Fortbildung sind nicht abschließend dargestellt. So gibt es:

- innerpolizeiliche Fortbildungen, z.B. Lehrgänge des BKA, Seminare in Ausbildungsstätten der Länderpolizeien
- ggf. Schulungen der Richterakademien oder In-House-Schulungen der Staatsanwaltschaften oder Gerichte u.a.m.

Insgesamt lässt sich aus den Erfahrungen der Praxis aus dem Bereich MH/S feststellen, dass es im Bereich Fortbildung einige gute Ansätze gibt, die aber weder „in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht ausreichend sind.“¹⁵¹

Die Verfasserinnen weisen an dieser Stelle darauf hin, dass die in diversen Studien empfohlene Einrichtung von Spezialermittlungsstellen bei der Polizei und festen Zuständigkeiten bei Staatsanwaltschaften den Effekt hätte, dass auch die Fortbildung im Bereich MH/S fokussierter vorgenommen werden könnte.

¹⁵¹ KOK (2008)

5.6.2 Stand und Empfehlungen bei MH/A

Bisher existieren für den Bereich MH/A kaum spezifische Fortbildungsangebote, die den Verfasserinnen bekannt geworden sind. Daher sind die Praktikerinnen und Praktiker momentan selbst aufgefordert, sich einen Erfahrungsschatz anzueignen.

Dies ergibt sich aus der Notwendigkeit, da in der Praxis Fälle von MH/A auftreten und sowohl nach Unterstützung der Betroffenen als auch nach der Strafverfolgung der Täter/innen verlangen.

Zurzeit befördern insbesondere der KOK, die FBS und das BKA entsprechende Fortbildungsangebote. Der KOK übernimmt zurzeit wie im Bereich MH/S seine Schnittstellenfunktion und führt mit den FBS einen fortlaufenden Fachaustausch zum Thema. So hat der KOK bereits ein Vernetzungstreffen zum Thema veranstaltet. Mitarbeiterinnen von FBS, die auch Betroffene von MH/A betreuen, bilden sich weitestgehend in Eigenregie fort. Teilweise bilden FBS bereits heute Vertreter/innen anderer FBS oder interessierte Berufsgruppen im Rahmen von Vorträgen oder Konferenzen fort. Somit ist eine gewisse Expertise zum Thema sowohl beim KOK als auch bei den FBS gegeben. Die finanziellen und personellen Ressourcen erlauben es aber kaum, ausreichend differenzierte und tiefgehende Angebote anzubieten oder auch wahrzunehmen. BKA und KOK verwirklichen im Jahr 2010 bereits einen ersten interdisziplinären Workshop zum Thema „Kooperation zwischen FBS und Polizei im Deliktsbereich MH/A“. Zu diesem Workshop werden Vertreter/innen von FBS und Länderpolizeien eingeladen.

Den Verfasserinnen ist bekannt, dass das BKA und teilweise auch die Länderpolizeien punktuell bereits innerpolizeiliche Fortbildungen zum Thema durchgeführt haben.

Die Verfasserinnen empfehlen, zeitnah das „Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung“ auf den Bereich MH/A zu übertragen und entsprechend zu modifizieren (u.a. hinsichtlich der Themenschwerpunkte und der Akteur/innen).

Für die Praxis sind innerdisziplinäre und interdisziplinäre Fortbildungsangebote, Workshops oder Seminare zum Bereich MH/A zu schaffen, sie sind dringend notwendig. Die Fortbildungsangebote sollten sich nicht nur auf den rechtlichen Bereich und den Bereich der Strafverfolgung beziehen sondern explizit auch den Umgang mit den Betroffenen in den Blick nehmen. Hierbei ist unbedingt auf eine geschlechtsdifferenzierte Betrachtung zu achten. Zur Verbreiterung und Vertiefung der Angebote (sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich der Vielfalt der zu berücksichtigenden Akteure/innen) wird empfohlen, aus den Erkenntnissen

des BMAS-Projektes zu MH/A ein Konzept zur Umsetzung von Fortbildungsmaßnahmen zu erstellen. Ein wichtiger Aspekt ist hierbei die Finanzierung, die sichergestellt sein muss..

6. Fazit

Als Ergebnis der vorliegenden Analyse stellen die Verfasserinnen eine Übersicht über die Maßnahmepakete und Instrumente zusammen, die zur Verbesserung von MH/A betroffener oder bedrohter Menschen in der Bundesrepublik geeignet sein könnten. Adressat/innen sind nichtstaatliche Akteur/innen und politische Entscheidungsträger/innen auf Bundesebene und in den Ländern. Wir möchten anmerken, dass die vorliegende Arbeit eine Desktop-Analyse darstellt, die einen umfassenden Überblick über den Bereich geben soll, nicht aber alle Aspekte erschöpfend behandeln kann.

Den Verfasserinnen ist durchaus bewusst, dass solche Ziele und die nachfolgenden detaillierten Forderungen in Zeiten knapper Kassen auf wenig fruchtbaren Boden fallen. Jedoch können die Akteure/innen darauf verweisen, dass durch jegliche Form des Menschenhandels, sowohl durch MH/A als auch MH/S ein immenser volkswirtschaftlicher Schaden entsteht. Die gegen Menschenhandel und für Betroffene benötigten Maßnahmen bedürfen im Vergleich nur ein Bruchteil der finanziellen Ressourcen. Eine ernsthafte Politik zur Verhinderung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung führt dazu, illegal erworbene Gewinne der Ausbeuter/innen / Täter/innen zu schmälern; wobei Gewinnabschöpfungsmittel wiederum u.A. zur Finanzierung von Unterstützungsstrukturen genutzt werden können.

Die Verfasserinnen empfehlen, drei Hauptziele zu verfolgen:

- Bundes- und länderspezifische Strategieentwicklung gegen Menschenhandel befördern
- Schaffung einer geeigneten bundesweiten Unterstützungsstruktur für Menschen, die von MH/A bedroht oder betroffen sind
- Verbesserung der rechtlichen Situation von Migrant/innen, Wanderarbeitnehmer/innen und von Betroffenen von MH/A

Ziel 1: Bundes- und länderspezifische Strategieentwicklung gegen Menschenhandel befördern

Wie sich im Bereich MH/S gezeigt hat, sind verschiedene Maßnahmen geeignet, um die Entwicklung nationaler Strategien gegen Menschenhandel zu befördern. Die Verfasserinnen empfehlen nichtstaatlichen Akteur/innen, die bundespolitische Ebene für die Implementierung folgender Instrumente zu gewinnen:

- Fortsetzung der Forschungsmaßnahmen zu Menschenhandel in Deutschland, die beide Formen umfasst (sowohl MH/A als auch MH/S)
- Einrichtung einer B-L-AG MH/A

- Im Rahmen dessen: Konzipierung eines Bundeskooperationskonzeptes MH/A und eines Arbeitspapiers zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung. Empfehlung geeigneter Kooperationsvereinbarungen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteur/innen und Beförderung der Schaffung geeigneter Beratungsangebote (vgl. Ziel 2)

Die Verfasserinnen empfehlen nichtstaatlichen Akteur/innen weiter, auch die einzelnen Bundesländer zur Implementierung folgender Instrumente aufzufordern:

- Einrichtung interdisziplinärer Fachgremien auf Landesebene,
- Schaffung von spezialisierten Beratungsangeboten und interdisziplinären Fortbildungsangeboten,
- Verabschiedung bundeslandspezifischer Kooperationsvereinbarungen.

Ziel 2: Schaffung einer geeigneten bundesweiten Unterstützungsstruktur für Menschen, die von MH/A bedroht oder betroffen sind.

Bei den Aktivitäten zur Implementierung einer entsprechenden Unterstützungsstruktur sollten folgende Empfehlungen aus dieser Analyse einfließen:

- Angesichts der Komplexität des Themas MH/A, der benötigten Fach- und Rechtskenntnisse und der Vielzahl der zu beteiligenden Akteuren/innen empfiehlt sich die Einrichtung spezialisierter Beratungsangebote. Diese sollten sich ein zielgenaues Arbeitsprofil geben.
- Die spezialisierten Beratungsangebote sollten von MH/A betroffenen oder bedrohten Menschen sowohl psychosoziale Beratung, Beratung hinsichtlich ihrer Rechte als auch ganz weitere Unterstützungsangebote (Erstversorgung, Unterbringung, Begleitung zu Behörden, in Zivilrechts- oder Strafverfahren, Unterstützung beim Arbeitsplatzwechsel oder bei der Rückreise und Reintegration im Herkunftsland etc.) ermöglichen. Der benötigte Leistungskatalog kann aus den Erfahrungen der FBS in ihrer Beratungsarbeit mit Betroffenen von MH/S abgeleitet werden. Es ist nicht zwingend, dass jedes spezialisierte Beratungsangebot alles leistet, es bietet sich ggf. sogar an, dass regionale Akteur/innen sich in den Aufgaben aufteilen (indem z.B. eine Anlaufstelle Kapazitäten für die Rechtsdurchsetzung auf Lohn- und Entschädigungszahlungen bereitstellt, eine andere Stelle praktische Hilfen und Begleitungen anbietet).
- Die Rahmenbedingungen der Angebote müssen so gestaltet werden, dass sie migranten/innenspezifische Arbeit ermöglichen und migrationssensibel ausgerichtet sind (muttersprachliche Kommunikation gewährleisten, aufenthaltsrechtliche Problematiken und kulturelle Hintergründe berücksichtigen etc.), aber auch deutsche Klienten/innen unterstützen können.

- Daneben empfiehlt es sich, die Angebote nach geschlechtsspezifischen Belangen zu differenzieren (bzgl. Unterbringung, Beratungsansätze, welche frauen- und männerspezifisch sind sowie spezifisch für Minderjährige etc.). Die Verfasserinnen empfehlen, die frauenspezifische Fachexpertise der FBS zu nutzen. Mit zusätzlichen Ressourcen könnte die frauenspezifische Beratung für Betroffene von MH/A z.B. durch die FBS übernommen werden.
- Sämtliche Beratungsangebote sollten in ihren Ressourcen darüber hinaus so ausgestaltet sein, dass sie ihren Mitarbeiter/innen Vernetzung, inner- und interdisziplinäre Zusammenarbeit und Fortbildung ermöglichen.
- Zusätzlich sollten verschiedene Maßnahmepakete implementiert werden, um die Selbst- und Fremdidentifizierung Betroffener zu stärken (z.B. Verbreitung mehrsprachiger Informationen durch Druckartikel und die neuen Medien, Kampagnen mit Verweis auf regionale Beratungsangebote, aufsuchende Arbeit u.Ä.)

Die Aktivitäten zum Aufbau eines Unterstützungssystems sollten von Anfang an in den Blick nehmen, wie die Bereitstellung solcher Beratungsressourcen mit Unterstützung des Bundes, der Länder und weiterer Akteur/innen wie z.B. Gewerkschaften gelingen kann. Das föderale System und die damit einhergehende Länderhoheit bei der Implementierung von Beratungsangeboten sind zu berücksichtigen. Die Verfasserinnen empfehlen, auch die Länder bei der Bereitstellung von Beratungsressourcen in die Verantwortung zu nehmen.

Ziel 3: Die Verbesserung der rechtlichen Situation von Migrantinnen/innen, Wanderarbeitnehmer/innen und von Betroffenen von MH/A

Wie die Analyse gezeigt hat, hindern restriktive migrations- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eine erfolgreiche (auch präventive) Arbeit gegen Menschenhandel. Die Verfasserinnen sehen eine große Chance darin, mithilfe rechtlicher Änderungen die Situation von Migrantinnen/innen in Arbeitsverhältnissen zu verbessern und die Ausbeuter/innen / Täter/innen empfindlich bei der Beschaffung illegaler Gewinne zu stören. Die Verfasserinnen empfehlen daher, folgende Handlungsansätze an die politischen Entscheidungsträger/innen heranzutragen:

- Von Menschenhandel Betroffene sollten unabhängig von einer Strafverfolgung Aufenthaltsrechte erhalten, u.a. für die Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche auf Lohn- und Entschädigung. Werden Betroffene darin gestärkt, ihre Ansprüche gegenüber den Täter/innen geltend zu machen, so ist das aus Sicht der Verfasserinnen außerdem die beste Strategie gegen die Täter/innen. Sie werden damit an ihrer empfindlichsten, nämlich der finanziellen Stelle getroffen.

- Die Arbeitsmarktzugänge für Migranten/innen sollten ausgebaut und Erleichterungen für einen Arbeitsplatzwechsel geschaffen werden. Wie die Analyse gezeigt hat, sind von MH/A nicht nur illegalisierte Migranten/innen betroffen. Ebenso sollte der Verzicht auf Strafandrohung und -verfolgung für Betroffene von Menschenhandel diskutiert werden. Beständen entsprechende Perspektiven, könnten in prekären und sklavereiähnlichen Arbeitsverhältnissen / MH/A befindliche Migranten/innen sich aus diesen lösen, da ihnen andere Perspektiven offen stünden. Auch dies würde aus Sicht der Verfasserinnen zudem den Täter/innen empfindlich schaden.
- Die Diskussion über Mindestlöhne sollte fortgeführt werden, um Mindeststandards zu schaffen. Mindestlöhne sind außerdem hilfreiche Vergleichsinstrumente, um das Bestehen ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse nachzuweisen (vgl. Stellungnahme des KOK).

Vernetzung nichtstaatlicher Akteure/innen, Implementierung spezialisierter Beratungsangebote im Bundesgebiet

Für den Bereich MH/A existiert bislang kein ausdifferenziertes Unterstützungssystem. Als entscheidend für den Aufbau gelungener Unterstützungsstrukturen konnte in der Analyse u.a. das Kriterium der Vernetzung erfasst werden. Das frühe Stadium der Entwicklung geeigneter Instrumente gegen MH/A sollte von nichtstaatlichen Akteuren/innen als Chance begriffen werden, die Implementierung geeigneter Instrumente mitzugestalten und dabei eine Menschenrechtsorientierung sowie den Opferschutz in den Fokus zu stellen.

Es bietet sich an, zunächst eine Vernetzung zwischen nichtstaatlichen Akteuren/innen einzuleiten, die interessiert und willens sind, sich gegen Arbeitsausbeutung und Menschenhandel einzusetzen. Hierbei denken die Verfasserinnen vor allem an eine Vernetzung zwischen KOK, Gewerkschaften, Menschenrechtsgruppen, Migranten/innen-Selbstorganisationen u.a. Wichtige Hinweise auf Akteure/innen, die sich bereits jetzt im Themenfeld engagieren, wird auch das Forschungsprojekt des BMAS aufzeigen. Die Einleitung der Vernetzung könnte mithilfe einer Fachtagung vollzogen werden. Eine bundesweite Vernetzung nichtstaatlicher Akteure/innen böte auch die Chance, aktiv Einfluss auf die bundes- und landespolitische Ebene zu nehmen und auf die Implementierung geeigneter und menschenrechtsorientierter Maßnahmen hinzuwirken.

Bundespolitische Maßnahmen

Die Verfasserinnen empfehlen der Bundesregierung, die vorhandene Expertise im Bereich MH/S zu nutzen und folgende Maßnahmen für den Bereich MH/A zu implementieren:

- Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (CAHTB)
- Veröffentlichung der Ergebnisse des BMAS- Forschungsprojektes und Fortsetzung der Forschungsmaßnahmen zu Menschenhandel in Deutschland, die beide Formen umfasst (sowohl MH/A als auch MH/S)
- Einrichtung einer B-L-AG MH/A, angegliedert an ein Bundesministerium: die B-L-AG MH/A wäre ein wichtiges Instrument zur nationalen Strategieentwicklung gegen MH/A und sollte wie in der Analyse empfohlen interdisziplinär arbeiten sowie alle zu beteiligenden Akteur/innen einbinden
- Erste Ziele im Rahmen der B-L-AG: Konzipierung eines Bundeskooperationskonzeptes MH/A und eines Arbeitspapiers zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung, Empfehlung geeigneter Kooperationsvereinbarungen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren/innen
- Beförderung der Schaffung bundesweiter Beratungsangebote durch Modellprojekte und Anregung, mit dem Ziel spezialisierte Beratungsangebote in den Ländern zu schaffen
- Beförderung (präventiver) Ansätze gegen Menschenhandel durch gesetzliche Änderungen: Aufenthaltsrechte für Betroffene von Menschenhandel zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen; Schaffung alternativer Arbeitsmarktzugänge für Migranten/innen und Verzicht auf die Strafandrohung- und -verfolgung Betroffener.
- Prüfung der Möglichkeit eine bundesweite Vernetzungsstruktur zu MH/A zu fördern, um einen bundesländerübergreifenden Erkenntnisgewinn zu MH/A zu befördern
- Prüfung der Möglichkeit, die den Bundesressorts unterstellten Behörden zu beauftragen, im Rahmen ihrer Tätigkeiten eine interdisziplinäre Zusammenarbeit gegen Menschenhandel zu befördern und potentiell von Menschenhandel betroffene Personen auf örtliche Beratungsangebote hinzuweisen
- Entsprechende Förderung bundesweiter interdisziplinärer Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zu MH/A
- Prüfung der Option, eine nationale Berichterstattungsstelle, die allerdings bestimmte Rahmenbedingungen erfüllen muss (siehe KOK- Papier).

Länderspezifische Maßnahmen

Die Verfasserinnen empfehlen den Ländern, die entstandene Expertise im Bereich MH/S zu nutzen und folgende Maßnahmen für den Bereich MH/A zu implementieren:

- Landespolitische Priorisierung von Maßnahmen gegen Menschenhandel, u.a. MH/A durch:
 - Förderung spezifischer Beratungsangebote für Betroffene von MH/A unter Berücksichtigung der Option, den bestehenden FBS zusätzliche Ressourcen bereitzustellen, um weibliche Betroffene von MH/A zu beraten und ggf. andere Beratungseinrichtungen mit der Beratung männlicher Betroffener zu beauftragen
 - Einrichtung von Sonderdezernaten zu Menschenhandel
 - Schaffung landesspezifischer interdisziplinärer Fachgremien zu Menschenhandel, hier insbesondere zu MH/A unter Einbindung der in der Analyse empfohlenen Akteuren/innen
 - Institutionalisierung der interdisziplinären Zusammenarbeit gegen Menschenhandel und für eine verbesserte Unterstützung Betroffener durch die Verabschiedung von Kooperationskonzepten gegen Menschenhandel: Diese sollten wie in der Analyse empfohlen unter Einbindung der verschiedenen Akteure/innen entwickelt, verbindlich durch Erlass oder Vertrag verabschiedet und fortlaufend evaluiert werden (weitere Anregungen vgl. Kapitel 5.5)
 - Förderung von Fortbildungsmaßnahmen für die zu beteiligenden Akteur/innen
 - Schaffung spezifischer landesrechtlicher Verwaltungsvorschriften, die zur Unterstützung Betroffener von MH/A geeignet sind

Die Verfasserinnen sind sich bewusst, dass einzelne Aspekte und Empfehlungen der vorliegenden Arbeit durchaus kontrovers zu diskutieren sind. Wir hoffen, einen solchen konstruktiven und zielgerichteten Austausch mit der Studie anstoßen zu können, um die Implementierung von geeigneten Instrumenten gegen Menschenhandel in der Bundesrepublik Deutschland zu fördern und zu beschleunigen.

Literaturverzeichnis

Bundeskriminalamt (2008): Bundeslagebild Menschenhandel. Pressefreie Kurzfassung, BKA. Online verfügbar unter: <http://www.bka.de>
(letzter Zugriff: 29.03.2010)

Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (2007): Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeuginnen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Berlin: BMFSFJ.

Cyrus, Norbert (2006): Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Internationales Arbeitsamt. Genf: ILO.

Follmer-Otto, Petra (2009): Ein Menschenrechtsansatz gegen Menschenhandel – Internationale Verpflichtungen und Stand der Umsetzung in Deutschland. In: Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Herz, Anette / Minthe, Eric (2006): Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung. München: Luchterhand.

Hofmann, Johannes (2002): Menschenhandel – Beziehungen zur Organisierten Kriminalität und Versuche der strafrechtlichen Bekämpfung, Frankfurt a.M.: Lang.

Kalthegener, Regina (2005): Menschenhandel – Änderungen und Erweiterungen der Strafrechtsparagrafen. In: Menschenhandel – Materialien. Zusammengestellt anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Berliner Fachkommission Frauenhandel. Berlin: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen.

Käsgen, Christiane (2005): Länderfonds zur Unterstützung von Opfern von Menschenhandel in Deutschland. Potsdam: KOK.

KOK (2008): Frauenhandel(n) in Deutschland. 2. Aufl. Berlin: KOK e.V.

Koopmann-Aleksin, Kirsten (2007): Internationale und Europäische Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels. Berlin: KOK e.V.

Mentz, Ulrike (2001): Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem. Frankfurt a. Main: Lang.

Post, Claudia (2008): Kampf gegen den Menschenhandel im Kontext des europäischen Menschenrechtsschutzes – Eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Deutschland und Russland. Hamburg: Kovac.

Prasad, Nivedita / Rohner, Babette: Einführung: Menschenhandel in Deutschland. <http://www.ban-ying.de/pageger/start/htm>
(letzter Zugriff: 29.03.2010)

Rabe, Heike (2009): Entschädigung und Entlohnung für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland. Machbarkeitsstudie für einen Rechtshilfefonds. In: Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Schaab, Eva / Maragos, Markos (2009): Trauma Leitfaden. Handbuch. Hilfe für den professionellen Umgang mit Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung für Polizei, Justiz und kommunale Verwaltung. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

Schönke, Adolf / Schröder, Horst (2006): Strafgesetzbuch-Kommentar. 27. Auflage. München: Beck.

Schwarze, Sarah (2007): Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Berlin: KOK e.V.

Selinger, Christoph (2010): Deliktsbereich Menschenhandel - Möglichkeiten der behördenübergreifenden Bekämpfung und ihre Grenzen. http://www.kriminalpolizei.de/articles.deliktsbereich_menschenhandel.1,273.htm?PHPSESSID=f0fc770f5ca482be27db8f6b38b3a05a (letzter Zugriff: 29.03.2010)

Spieß, Katharina (2007): Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen. Ein Instrument zur Stärkung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Deutsches Institut für Menschenrechte. Online verfügbar unter: http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d61_v1_file_45ec16026c07a_Studie%20Wanderarbeiterkonvention%202007.pdf (letzter Zugriff: 29.03.2010)

Tröndle, Herbert / Fischer, Thomas (2006): Strafgesetzbuch und Nebengesetze. 53. Aufl. München: Beck.

Vogel, Dita / Aßner, Manuel (2005): Logicom-Methode – eine Methode zur Schätzung der Zahl der Menschen ohne gültige Papiere in einem Gebiet. Hamburg: Diakonisches Werk Hamburg. Online verfügbar unter: http://www.diakonie-hamburg.de/fix/files/doc/Arbeitspapier_%206%20fertig.pdf (letzter Zugriff: 29.03.2010)

Onlinequellen:

<http://www.kok-buero.de/index.php?idcatart=202&lang=1>

KOK e.V.: Stellungnahme des KOK e.V. zum Inkrafttreten der Europaratskonvention (ETS Nr. 197) zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 1. Februar 2008 (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://www.kok-buero.de/index.php?idcatart=259&lang=1>

KOK e.V.: Forderungskatalog des KOK e.V. zur Bundestagswahl 2009 vom 14.07.2009 (letzter Zugriff: 29.03.2010)

http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/061213_wanderarbeiterkonventiond.pdf

„Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ 1990 (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://www.kok-buero.de/index.php?idcat=136&lang=1>

Homepage des bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://www.vilp.de/Depdf/d025.pdf>

Übereinkommen über die Sklaverei vom 25. September 1926 (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://www.vilp.de/Depdf/d050.pdf>

Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken vom 7. September 1956 (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://www.kok->

[buero.de/data/Medien/Studien/StudieBerichterstatterstellenzuMHKOKJuli2009.pdf](http://www.kok-buero.de/data/Medien/Studien/StudieBerichterstatterstellenzuMHKOKJuli2009.pdf)

KOK e.V.: Übersicht „Nationale Berichterstatter oder vergleichbare Einrichtungen zu Menschenhandel“ (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://www.berlin.de/sen/frauen/gewalt/frauenhandel.html>

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen – „Menschenhandel – Materialien“ Berlin 2005 (letzter Zugriff: 29.03.2010)

https://besondere-dienste-hamburg.verdi.de/docs/migration/data/migrar_kurzkonzept.pdf

Berliner Fachkommission Menschenhandel (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://www.kok-buero.de/data/Medien/gewalt->

[kooperationskonzept,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.kok-buero.de/data/Medien/gewalt-kooperationskonzept,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf)

B-L-AG Frauenhandel: „Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von MHS“, November 2007 (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://www.gender-mainstreaming.net/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/bund-laender-arbeitsgruppe-frauenhandel,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>

BMFSFJ: „Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich MHS“ Berlin 2007 (letzter Zugriff: 29.03.2010)

http://www.zoll.de/d0_zoll_im_einsatz/b0_finanzkontrolle/i0_aufgaben/index.html

Aufgaben und Befugnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://www.bundespruefstelle.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/gleichstellung.did=73008.html>

Homepage des BMFSFJ (letzter Zugriff : 29.03.2010)

http://www.bka.de/lageberichte/mh/2007/bundeslagebild_mh_2007.pdf

BKA: Bundeslagebericht Menschenhandel 2007 – Pressefreie Kurzfassung (letzter Zugriff: 29.03.2010)

http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf

United Nations Criminal Justice Information Network: Palermo-Protokoll 2000 (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:DE:PDF

Richtlinie des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:203:0001:0004:DE:PDF

Rahmenbeschluss 2002 (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/197.htm>

CATHB Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des MH (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0136:FIN:DE:PDF>

Entwurf neuer Rahmenbeschluss und Aufhebung des Rahmenbeschluss 2002/629/JI (letzter Zugriff: 29.03.2010)

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute.html>

Deutsches Institut für Menschenrechte: Projekt „Zwangsarbeit heute“ (letzter Zugriff: 29.03.2010)