

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## **G R E T A**

Sachverständigengruppe zur  
Bekämpfung des Menschenhandels

**Non official translation in German**

GRETA(2015)10

Nichtamtliche Übersetzung

### **Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland**

Erster Evaluierungszyklus

Verabschiedet am 20. März 2015  
Veröffentlicht am 3. Juni 2015

Sekretariat des Übereinkommens des Europarats  
zur Bekämpfung des Menschenhandels  
(GRETA und Ausschuss der Vertragsparteien)  
Europarat  
F-67075 Strasbourg Cedex  
Frankreich  
+ 33 (0)3 90 21 52 54

[trafficking@coe.int](mailto:trafficking@coe.int)

<http://www.coe.int/trafficking>

## Inhaltsverzeichnis

<b>PRÄAMBEL .....</b>	<b>5</b>
<b>ABKÜRZUNGSLISTE.....</b>	<b>8</b>
<b>KURZFASSUNG .....</b>	<b>9</b>
<b>I. EINFÜHRUNG .....</b>	<b>11</b>
<b>II. NATIONALER RAHMEN AUF DEM GEBIET DER BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS IN DEUTSCHLAND .....</b>	<b>13</b>
<b>1. ÜBERBLICK ÜBER DIE DERZEITIGE SITUATION IM BEREICH MENSCHENHANDEL IN DEUTSCHLAND.....</b>	<b>13</b>
<b>2. ÜBERBLICK ÜBER DEN RECHTLICHEN UND POLITISCHEN RAHMEN AUF DEM GEBIET DER BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS.....</b>	<b>14</b>
a. Rechtlicher Rahmen .....	14
b. Nationale Strategie bzw. nationaler Aktionsplan .....	15
<b>3. ÜBERBLICK ÜBER DEN INSTITUTIONELLEN RAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS.....</b>	<b>15</b>
a. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel.....	15
b. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).....	16
c. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) .....	16
d. Bundesministerium des Innern (BMI) .....	16
e. Polizeikräfte des Bundes und der Länder .....	16
f. Staatsanwaltschaft .....	17
g. Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS).....	17
h. Landes- und Kommunalbehörden .....	17
i. Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure der Zivilgesellschaft .....	17
<b>III. UMSETZUNG DES ÜBEREINKOMMENS DES EUROPARATS ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS DURCH DEUTSCHLAND .....</b>	<b>19</b>
<b>1. EINBETTING DER IM ÜBEREINKOMMEN ENTHALTENEN KERNKONZEPTE UND DEFINITIONEN IM INNERSTAATLICHEN RECHT.....</b>	<b>19</b>
a. Menschenrechtsansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels .....	19
b. Bestimmungen der Begriffe „Menschenhandel“ und „Opfer des Menschenhandels“ im deutschen Recht.....	20
<i>i. Begriffsbestimmung „Menschenhandel“ .....</i>	<i>20</i>
<i>ii. Begriffsbestimmung „Opfer des Menschenhandels“ .....</i>	<i>23</i>
c. Umfassender Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels, Koordinierung aller Akteure und Aktionen und internationale Zusammenarbeit.....	24
<i>i. Umfassender Ansatz und Koordinierung .....</i>	<i>24</i>
<i>ii. Aus- und Fortbildung relevanter Berufsgruppen.....</i>	<i>27</i>
<i>iii. Datenerhebung und Forschung .....</i>	<i>28</i>
<i>iv. Internationale Zusammenarbeit .....</i>	<i>30</i>
<b>2. UMSETZUNG DER MAßNAHMEN ZUR VERHÜTUNG DES MENSCHENHANDELS DURCH DEUTSCHLAND ..</b>	<b>31</b>
a. Maßnahmen zur Schärfung des Bewusstseins .....	31
b. Maßnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken .....	33
c. Soziale, wirtschaftliche und andere Initiativen für durch Menschenhandel gefährdete Personengruppen .....	34
d. Maßnahmen an den Grenzen zur Verhütung des Menschenhandels und Maßnahmen zur Ermöglichung der legalen Migration .....	35
e. Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualität, Sicherheit und Unversehrtheit von Reise- und Identitätsdokumenten .....	36

---

<b>3.</b>	<b>UMSETZUNG VON MAßNAHMEN ZUM SCHUTZ UND ZUR FÖRDERUNG DER RECHTE VON MENSCHENHANDELSOPFERN DURCH DEUTSCHLAND.....</b>	<b>37</b>
a.	Identifizierung als Opfer von Menschenhandel .....	37
b.	Unterstützung der Opfer .....	39
c.	Erholungs- und Bedenkzeit .....	42
d.	Aufenthaltstitel .....	44
e.	Entschädigung und Rechtsschutz .....	46
f.	Repatriierung und Rückführung der Opfer .....	47
<b>4.</b>	<b>UMSETZUNG VON MAßNAHMEN IN BEZUG AUF MATERIELLES STRAFRECHT, ERMITTLUNGEN, STRAFVERFOLGUNG UND VERFAHRENSRECHT.....</b>	<b>49</b>
a.	Materielles Strafrecht.....	49
b.	Absehen von einer Bestrafung von Menschenhandelsopfern.....	51
c.	Ermittlungen, Strafverfolgung und Verfahrensrecht .....	52
d.	Schutz von Opfern und Zeugen bzw. Zeuginnen .....	53
<b>5.</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN.....</b>	<b>56</b>
	<b>ANHANG I: LISTE DER VON GRETA UNTERBREITETEN VORSCHLÄGE.....</b>	<b>57</b>
	<b>ANHANG II: LISTE DER BEHÖRDEN SOWIE ZWISCHENSTAATLICHEN UND ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN ORGANISATIONEN, DIE GRETA KONSULTIERT HAT .....</b>	<b>62</b>
	<b>STELLUNGNAHME DER REGIERUNG .....</b>	<b>64</b>

## Präambel

Da das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (nachstehend als „das Übereinkommen“ bezeichnet) und der Überwachungsmechanismus zur Evaluierung seiner Umsetzung noch relativ jung sind, bietet es sich an, dem ersten Bericht an die jeweilige Vertragspartei des Übereinkommens eine Darstellung seiner herausragenden Merkmale voranzustellen.

Nach einer Reihe anderer Initiativen des Europarats auf dem Gebiet der Bekämpfung des Menschenhandels wurde das Übereinkommen am 3. Mai 2005 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedet. Das Übereinkommen trat am 1. Februar 2008 in Kraft. Dabei handelt es sich um ein rechtsverbindliches Instrument, das auf bereits vorhandenen internationalen Instrumenten aufbaut. Gleichzeitig geht das Übereinkommen über die in anderen internationalen Instrumenten vereinbarten Mindeststandards hinaus und hat eine Stärkung des von ihnen gewährten Schutzes zum Ziel.

Der wichtigste Zusatznutzen des Übereinkommens liegt in seiner Menschenrechtsperspektive und seinem Fokus auf dem Schutz der Opfer. Das Übereinkommen definiert den Menschenhandel eindeutig vor allem als Menschenrechtsverletzung und als Verletzung der Würde und Unversehrtheit des Menschen; daher müssen alle Opfer von Menschenhandel besser geschützt werden. Darüber hinaus hat das Übereinkommen einen umfassenden Geltungsbereich, der sämtliche Formen des Menschenhandels (sei er innerstaatlich oder grenzüberschreitend, der organisierten Kriminalität zuzuordnen oder nicht) umfasst und alle Personen erfasst, die Opfer von Menschenhandel sind (Frauen, Männer und Kinder). Zu den von dem Übereinkommen erfassten Formen der Ausbeutung zählen mindestens sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit und Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.

Da Menschenhandel ein weltweit verbreitetes Phänomen darstellt, ist einer der ausdrücklich genannten Zwecke des Übereinkommens die Förderung der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen nicht auf die Mitgliedstaaten des Europarats beschränkt ist; Nicht-Mitgliedstaaten und die Europäische Union können ebenfalls Vertragsparteien werden.

Angesichts der Art dieses Phänomens muss eine wirksame Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels auf einem koordinierten und multidisziplinären Ansatz gründen, der sowohl die Prävention von Menschenhandel, den Schutz der Rechte der Opfer als auch die Verfolgung der Täter umfasst. In jedem dieser drei Bereiche sieht das Übereinkommen verschiedene Bestimmungen vor, die die Staaten verpflichten, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, und zwar in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und in Kooperation mit anderen Staaten.

Zu den von dem Übereinkommen im Bereich der Prävention vorgesehenen Maßnahmen zählen eine Sensibilisierung für durch Menschenhandel gefährdete Personen, wirtschaftliche und soziale Initiativen zur Bekämpfung der dem Menschenhandel zugrunde liegenden Ursachen, Präventionsmaßnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken, und die Einführung von Grenzkontrollen zur Verhütung und Aufdeckung von Menschenhandel.

Darüber hinaus sieht das Übereinkommen eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz und zur Stärkung der Rechte von Opfern vor. Opfer von Menschenhandel müssen als solche erkannt und anerkannt werden, um zu verhindern, dass Polizei und Behörden sie als „illegale Migranten“ oder Kriminelle behandeln. Den Opfern sollte physische und psychologische Hilfe und Unterstützung bei ihrer Wiedereingliederung in die Gesellschaft gewährt werden. Des Weiteren haben Opfer kraft des Übereinkommens mindestens 30 Tage Zeit, sich zu erholen, sich dem Einfluss der Menschenhändler zu entziehen und eine Entscheidung bezüglich ihrer möglichen Zusammenarbeit mit den Behörden zu treffen. Ihnen sollte ein verlängerbarer Aufenthaltstitel gewährt werden, wenn ihre persönliche Situation dies erfordert und/oder wenn ihre weitere Anwesenheit zur Mitarbeit in einem Ermittlungsverfahren erforderlich ist. Darüber hinaus begründet das Übereinkommen das Recht von Opfern auf Entschädigung und sieht Maßnahmen zu ihrer Repatriierung und Rückführung unter gebührender Berücksichtigung ihrer Rechte, ihrer Sicherheit und ihrer Würde vor.

Im Bereich des materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts verpflichtet das Übereinkommen die Vertragsparteien zu einer Reihe von Maßnahmen, die eine wirksame Strafverfolgung der Men-

schenhändler und –händlerinnen sowie eine verhältnismäßige und abschreckende Bestrafung sicherstellen sollen. Der Frage des Opfer- und Zeugenschutzes während der Ermittlungs- und Gerichtsverfahren ist besondere Bedeutung beizumessen. Die Vertragsparteien sollten außerdem die Möglichkeit vorsehen, Opfer für ihre Beteiligung an rechtswidrigen Handlungen nicht zu bestrafen.

Ein weiterer bedeutender Zusatznutzen des Übereinkommens liegt in dem System, das zur Überwachung der Umsetzung der in dem Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen eingerichtet wurde. Dieser Überwachungsmechanismus gründet auf zwei Säulen: auf der Expertengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA – Group of Experts on Action [against Trafficking in Human Beings]) und auf dem Ausschuss der Vertragsparteien.

GRETA besteht aus 15 unabhängigen und unparteiischen Sachverständigen, die aufgrund ihrer anerkannten Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Unterstützung und des Schutzes von Opfern und der Bekämpfung des Menschenhandels oder wegen ihrer Berufserfahrung in den von dem Übereinkommen erfassten Bereichen ausgewählt wurden. Aufgabe von GRETA ist die Evaluierung der Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien anhand eines in Evaluierungszyklen unterteilten Verfahrens. Zu Beginn jedes Zyklus definiert GRETA unabhängig die zu überwachenden Bestimmungen und legt die zur Durchführung der Evaluierung am besten geeigneten Hilfsmittel fest, wobei sich die Sachverständigengruppe an den Verfahrensregeln zur Evaluierung der Umsetzung des Übereinkommens orientiert, die sie auf ihrer zweiten Sitzung (16. bis 19. Juni 2009) verabschiedet hat. Gemäß dem Beschluss von GRETA erstreckt sich die erste Evaluierungsrunde über vier Jahre und dauert von Anfang 2010 bis Ende 2013.

GRETA ist berechtigt, sich bei der Durchführung ihrer Überwachungsaufgaben einer Vielzahl von Maßnahmen und Instrumenten zur Informationsgewinnung zu bedienen. Zunächst sendet GRETA den Behörden der zu evaluierenden Vertragspartei einen detaillierten Fragebogen. Außerdem kann die Sachverständigengruppe um weitere Auskünfte bitten. Gemäß dem Übereinkommen sind die Vertragsparteien im Hinblick auf die Zurverfügungstellung der gewünschten Informationen zur Zusammenarbeit mit GRETA verpflichtet. Eine andere wichtige Informationsquelle ist die Zivilgesellschaft, und tatsächlich hält GRETA Kontakt zu Nichtregierungsorganisationen, die relevante Informationen liefern können. Darüber hinaus kann GRETA Länderbesuche durchführen, um weitere Informationen zu sammeln oder die praktische Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen zu bewerten. Ein derartiger Besuch ermöglicht direkte Treffen mit den betreffenden (staatlichen und nicht staatlichen) Einrichtungen und stellt für GRETA zudem eine Gelegenheit dar, jene Einrichtungen, die Opfern des Menschenhandels Schutz und Unterstützung bieten, sowie andere Strukturen mit ähnlicher Aufgabenstellung zu besuchen. Des Weiteren kann GRETA beschließen, Treffen mit verschiedenen Akteuren auf dem Gebiet der Bekämpfung des Menschenhandels zu organisieren.

Die Evaluierungsberichte der GRETA sind daher das Ergebnis von aus einer Vielzahl von Quellen zusammengetragenen Informationen. Die Berichte enthalten sowohl eine Analyse der Situation im jeweiligen Vertragsstaat in Bezug auf die zur Bekämpfung des Menschenhandels getroffenen Maßnahmen als auch Vorschläge hinsichtlich der Art und Weise, wie das Land die Umsetzung des Übereinkommens möglicherweise intensivieren und etwaige erkannte Probleme angehen kann. Bei seiner Beurteilung ist GRETA nicht an die Rechtsprechung von Gerichten oder gerichtsähnlichen Behörden gebunden, die im gleichen Bereich tätig sind, kann diese jedoch als Anhalts- oder Ausgangspunkt nutzen. Die Berichte werden unter der Maßgabe der Kooperationsbereitschaft erstellt und sollen die Staaten in ihren Anstrengungen unterstützen; sie können bei Veränderungen Unterstützung bieten, die von den nationalen Behörden bereits eingeleitet wurden, und der Ausrichtung staatlicher politischer Maßnahmen Legitimität verleihen. Aufgrund ihrer multidisziplinären und multinationalen Zusammensetzung und als Folge ihres unabhängigen Vorgehens spricht GRETA in diesem Prozess mit fachkundiger und unparteiischer internationaler Stimme.

Was das Verfahren zur Erstellung von Berichten anbetrifft, so prüft GRETA in einer Plenarsitzung den Entwurf eines Berichts über die jeweilige Vertragspartei. Dieser Berichtsentwurf wird der betreffenden Regierung zur Stellungnahme zugesandt, die sodann bei der Fertigstellung des Berichts berücksichtigt wird. Der endgültige Bericht wird von GRETA in einer Plenarsitzung beschlossen und an die betreffende Vertragspartei übermittelt, die zur Abgabe etwaiger abschließender Kommentare aufgefordert wird. Nach Ablauf der einmonatigen Frist zur Stellungnahme durch die Vertragspartei werden der Bericht und die Schlussfolgerungen von GRETA zusammen mit etwaigen Kommentaren der einzelstaatlichen Behörden veröffentlicht und an den Ausschuss der Vertragsparteien übermittelt. Was die erste

---

Evaluierungsrunde anbetrifft, so ist damit die Aufgabe von GRETA im Hinblick auf die jeweilige Vertragspartei zwar abgeschlossen, diese Evaluierungsrunde stellt jedoch nur die erste Phase eines anhaltenden Dialogs zwischen GRETA und den Behörden dar.

Die zweite Säule des Überwachungsmechanismus, der Ausschuss der Vertragsparteien, setzt sich zusammen aus den Vertretern bzw. Vertreterinnen der Mitgliedstaaten des Europarats, die Vertragsparteien des Übereinkommens sind, im Ministerkomitee sowie Vertretern bzw. Vertreterinnen der Vertragsparteien, die nicht Mitglied des Europarats sind. Auf der Grundlage der GRETA-Berichte kann der Ausschuss der Vertragsparteien Empfehlungen an eine Vertragspartei hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen zur Umsetzung der Schlussfolgerungen der Expertengruppe beschließen.

## Abkürzungsliste

AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BKA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel
LKA	Landeskriminalamt
OEG	Opferentschädigungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TPG	Transplantationsgesetz

## Kurzfassung

Deutschland hat eine Reihe von wichtigen Maßnahmen zur Entwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens zur Bekämpfung des Menschenhandels ergriffen. Der rechtliche Rahmen ist angesichts der internationalen Verpflichtungen des Landes im Laufe der Jahre entstanden. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland sind die Zuständigkeiten für die Bekämpfung des Menschenhandels zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel wurde 1997 gegründet und hat sich seitdem in Bezug auf ihr Mandat und ihre Zusammensetzung weiterentwickelt. Zusätzlich zu den betreffenden Ministerien umfasst sie Vertreter bzw. Vertreterinnen der Länder und der Zivilgesellschaft. Darüber hinaus haben die meisten Länder innerhalb ihrer Landesgrenzen Koordinierungsstrukturen geschaffen, die von Kooperationsvereinbarungen zwischen zuständigen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen flankiert werden.

GRETA sieht mit Sorge, dass es in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren, die Erkennung von Opfern des Menschenhandels und ihre Unterstützung Unterschiede zwischen den Ländern gibt. GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, einen flächendeckenden nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels bzw. eine entsprechende Strategie zu erarbeiten. Von entscheidender Bedeutung ist außerdem die Einführung einer vollständigen und einheitlichen Datenerfassung, die den Behörden als Grundlage für die Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels dienen sollte.

Zwar sind bereits einige Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung von Arbeitskraft ergriffen worden, dennoch drängt GRETA die deutschen Behörden zu weiteren Maßnahmen gegen dieses Phänomen. Darüber hinaus sollten sie im Hinblick auf die besondere Gefährdung von Kindern durch Menschenhandel mehr Wert auf Präventions- und Schutzmaßnahmen legen und bestehende Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen verbessern.

In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Sensibilisierungsmaßnahmen, die jedoch in der Regel projektbezogen und nur kurzfristig angelegt sind. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden das Bewusstsein für verschiedene Formen des Menschenhandels in Zukunft noch umfassender schärfen sollten. Außerdem fordert GRETA die Behörden auf, zusammen mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft größere Anstrengungen zur Abschreckung der Nachfrage nach den Diensten von Opfern des Menschenhandels zum Zweck jeglicher Form der Ausbeutung zu unternehmen.

Es gibt keine nationalen Richtlinien zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels. Für die formelle Identifizierung von Menschenhandelsopfern sind die Strafverfolgungsbehörden zuständig. Deren Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen im Identifizierungsverfahren ist in den meisten Ländern durch eine entsprechende Vereinbarung festgelegt. GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, den behördenübergreifenden Ansatz im Identifizierungsverfahren durch die Einbeziehung einer größeren Zahl von Hauptakteuren (wie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und Beamten der Gewerbeaufsicht) zu stärken. Darüber hinaus sollten die Behörden eine proaktivere Haltung einnehmen und ihre Zielgruppenarbeit zur Identifizierung möglicher Opfer von jeglicher Form des Menschenhandels verstärken. Außerdem verlangt GRETA von den deutschen Behörden, ein Verfahren zur Identifizierung von Opfern im Kindesalter und zu ihrer Verweisung an zuständige Stellen einzuführen. Verbesserungsbedarf gibt es ebenfalls bei der Identifizierung von Menschenhandelsopfern unter Asylbewerbern und illegalen Migranten in Hafteinrichtungen.

GRETA begrüßt die Existenz von spezialisierten Beratungsstellen zur Unterstützung von Opfern des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Jedoch sieht GRETA mit Sorge, dass vielen dieser Einrichtungen eine angemessene langfristige Finanzierung fehlt. Hingegen gibt es derzeit nur wenige Beratungsstellen zur Unterstützung von Opfern des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung von Arbeitskraft. Daher fordert GRETA die deutschen Behörden auf, Beratungsstellen eine angemessene Finanzierung zur Verfügung zu stellen und für Opfer von Menschenhandel zum Zweck jeglicher Art von Ausbeutung gemäß ihren Bedürfnissen entsprechende Unterstützungsstrukturen zu entwickeln. Derzeit gibt es weder Einrichtungen zur Unterbringung von männlichen Opfern oder Opfern von Ausbeutung der Arbeitskraft noch spezielle Einrichtungen für Opfer des Kinderhandels. Aus diesem Grund fordert GRETA die deutschen Behörden dringend dazu auf, sichere und geeignete Unterbringungsmöglichkeiten für alle Opfer von Menschenhandel zu schaffen und Unterstützungsdienste für Opfer des Kinderhandels vorzusehen, die auf deren spezielle Bedürfnisse ausgelegt sind.

GRETA ist besorgt, dass Menschenhandelsopfer, insbesondere in Fällen von Ausbeutung der Arbeitskraft und bei Opfern im Kindesalter, nicht systematisch über die Erholungs- und Bedenkzeit informiert werden. GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, sicherzustellen, dass allen potenziellen Opfern von Menschenhandel eine Erholungs- und Bedenkzeit angeboten wird.

Die Ausstellung eines speziellen Aufenthaltstitels für Menschenhandelsopfer hängt von ihrer Mithilfe in Strafverfahren ab, so dass sich die Opfer vor und nach derartigen Verfahren in einer Situation der Unsicherheit befinden. GRETA ist der Ansicht, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind, um sicherzustellen, dass Menschenhandelsopfer von einem Aufenthaltstitel profitieren können.

Opfer des Menschenhandels erhalten von den Tätern nur sehr selten eine Entschädigung. GRETA betont, dass die deutschen Behörden die Opfer systematisch über ihr Recht auf Entschädigung aufklären und sicherstellen sollten, dass sie einen wirksamen Zugang zu Prozesskostenhilfe haben. Außerdem schließt das vorhandene staatliche Entschädigungssystem Opfer aus, die keine körperliche Gewalt erfahren haben, aus. Daher fordert GRETA die deutschen Behörden nachdrücklich auf, ein staatliches Entschädigungssystem vorzusehen, das allen Opfern von Menschenhandel offensteht.

Darüber hinaus fordert GRETA die deutschen Behörden dringend auf, sicherzustellen, dass Menschenhandelsopfer für Straftaten, die sie im Laufe der Zeit, in der sie den Tätern und Täterinnen ausgeliefert waren, oder als Folge davon begangen haben, nicht bestraft werden.

Nach Ansicht von GRETA bedarf es einer Verbesserung der fachlichen Spezialisierung und Schulung von Richtern und Staatsanwälten im Bereich Menschenhandel, damit in diesem Bereich begangene Straftaten wirksam untersucht und verfolgt und mit angemessenen und abschreckenden Strafen belegt werden können. Abschließend bittet GRETA die deutschen Behörden, die zum Schutz der Opfer zur Verfügung stehenden Maßnahmen in vollem Umfang zu nutzen und eine Einschüchterung während der Ermittlungen sowie während und nach dem Gerichtsverfahren zu verhindern.

## I. Einführung

1. Deutschland hat die Ratifizierungsurkunde des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (nachstehend als „das Übereinkommen“ bezeichnet) am 19. Dezember 2012 hinterlegt. Das Übereinkommen trat für Deutschland am 1. April 2013 in Kraft.<sup>1</sup>

2. Gemäß Artikel 36(1) des Übereinkommens überwacht die Expertengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (nachstehend als „GRETA“ bezeichnet) die Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien. GRETA erfüllt diese Aufgabe gemäß dem in Artikel 38 des Übereinkommens niedergelegten Verfahren und den Regeln des Verfahrens zur Bewertung der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Vertragsparteien. Für die erste Evaluierungsrunde hat GRETA einen Überwachungszeitplan erstellt, nach dem die Vertragsparteien in Gruppen eingeteilt sind; Deutschland befindet sich in der vierten Gruppe der zu bewertenden Vertragsparteien.

3. Gemäß Artikel 38 des Übereinkommens hat GRETA die Prüfung der Maßnahmen durchgeführt, die Deutschland zur Umsetzung der im Übereinkommen festgelegten Bestimmungen ergriffen hat. Am 3. Februar 2014 wurde Deutschland der „Fragebogen zur Bewertung der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Vertragsparteien – erste Evaluierungsrunde“ zugesandt. Der Termin für die Beantwortung des Fragebogens war der 3. Juni 2014. Deutschland legte seine Antwort in Deutsch am 19. Mai 2014 und am 6. Juni 2014 eine Übersetzung ins Englische vor.

4. Bei der Erstellung des vorliegenden Berichts nutzte GRETA die deutsche Antwort auf den Fragebogen, weitere von GRETA gesammelte Daten sowie von der Zivilgesellschaft erhaltene Informationen. Darüber hinaus fand vom 13. bis 20. Juni 2014 ein Besuch in Deutschland durch folgende Delegation statt:

- Herr Helmut Sax, Zweiter Vizepräsident von GRETA,
- Herr Ryszard Piotrowicz, GRETA-Mitglied,
- Herr Markus Lehner, Verwaltungsbeamter im Sekretariat für die Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels,
- Frau Johanna Nelles, Verwaltungsbeamtin im Sekretariat für die Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels.

5. Bei ihrem Besuch traf die GRETA-Delegation mit Vertretern der zuständigen Bundesministerien und Behörden (siehe Anhang II) zusammen. Darüber hinaus reiste sie in sechs deutsche Bundesländer (Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen), wo sie mit lokalen Akteuren zusammentraf. Diese Treffen fanden im Geiste einer engen Zusammenarbeit statt.

6. Die GRETA-Delegation führte getrennte Gespräche mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NRO'n) und Gewerkschaften sowie mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Außerdem traf sie Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR). GRETA ist dankbar für die von ihnen zur Verfügung gestellten Informationen.

7. Im Rahmen des Bewertungsbesuchs in Deutschland besuchte die GRETA-Delegation auch eine von einer Nichtregierungsorganisation geführte Unterkunft in Berlin, in der Migrantinnen untergebracht sind, die Opfer von Gewalt wurden, sowie ein Frauenhaus in Frankfurt am Main, in dem auch weibliche Menschenhandelsopfer Schutz finden.

8. Die Expertengruppe GRETA ist dankbar für die wertvolle Unterstützung durch die von den deutschen Behörden bestellte Kontaktperson Frau Nicole Zündorf-Hinte aus dem Referat Schutz von Frauen vor Gewalt im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

---

<sup>1</sup> Das Übereinkommen als solches trat nach seiner 10. Ratifizierung am 1. Februar 2008 in Kraft.

---

9. Der Entwurf des vorliegenden Berichts wurde von GRETA auf ihrer 21. Sitzung (17. bis 21. November 2014) angenommen und den deutschen Behörden am 5. Dezember 2014 zur Stellungnahme übermittelt. Die deutsche Stellungnahme lag am 20. Februar 2015 vor und wurde von GRETA bei der Fertigstellung des endgültigen Evaluationsberichts berücksichtigt, der anlässlich der 22. Sitzung (16. bis 20. März 2015) beschlossen wurde.

## II. Nationaler Rahmen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Menschenhandels in Deutschland

### 1. Überblick über die derzeitige Situation im Bereich Menschenhandel in Deutschland

10. Deutschland ist in erster Linie ein Zielland für Opfer des Menschenhandels. Gemäß den vom Bundeskriminalamt (BKA) erhobenen Daten wurden in den Jahren 2010 bis 2013 insgesamt 651 Menschenhandelsopfer (515 Frauen, 35 Männer, 95 Kinder), 672 (555 Frauen, 24 Männer, 90 Kinder), 626 (510 Frauen, 11 Männer, 100 Kinder) bzw. 603 (478 Frauen, 54 Männer, 70 Kinder) identifiziert.

11. Die am häufigsten festgestellte Form der Ausbeutung der identifizierten Opfer war die sexuelle Ausbeutung (93 % der Opfer in den Jahren 2010 bis 2013). Dagegen ist die Zahl der Opfer von Ausbeutung der Arbeitskraft anscheinend recht niedrig (146 Opfer). Offiziell wurden keine anderen Formen der Ausbeutung erfasst.<sup>2</sup>

12. Die wichtigsten Herkunftsländer der zwischen 2010 und 2013 identifizierten Opfer waren Rumänien (571), Bulgarien (516), Ungarn (190), Polen (112) und Nigeria (102). Des Weiteren wurde eine signifikante Anzahl von deutschen Staatsbürgern als Menschenhandelsopfer identifiziert (122 in 2010, 138 in 2011, 129 in 2012 und 92 in 2013).

13. GRETA weist darauf hin, dass die oben genannten Zahlen nicht das wahre Ausmaß des Menschenhandels in Deutschland erkennen lassen, weil sie nur jene Menschenhandelsopfer wiedergeben, die im Zuge von polizeilichen Ermittlungen identifiziert wurden (siehe Absatz 81). In Deutschland liegt der Schwerpunkt auf dem Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, und die bestehenden Strukturen sind auf die Erkennung und Unterstützung solcher Menschenhandelsopfer ausgelegt. Selbst wenn auf Bundes- und Länderebene bestimmte Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung von Arbeitskraft unternommen werden, wird anderen Formen des Menschenhandels als der zum Zweck der sexuellen Ausbeutung immer noch zu wenig Aufmerksamkeit zuteil. Zu den Phänomenen des Kinderhandels, des Menschenhandels zum Zweck der erzwungenen Bettelei und der Ausnutzung von Straftaten ist relativ wenig bekannt. Eine von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel bei Beratungsstellen durchgeführte Umfrage (siehe Absatz 20) zeigte, dass sich nur ein sehr geringer Anteil (14 %) von Drittstaatsangehörigen, die von diesen Zentren beraten wurden, an die Polizei gewandt hat und offiziell erfasst wurde.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Im Zeitraum von 2010 bis 2013 wurde in 22 Fällen keine spezielle Art der Ausbeutung angegeben.

<sup>3</sup> Bericht der Unterarbeitsgruppe „Aufenthaltsrecht“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel über das Aufenthaltsrecht von Opfern von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung, Juli 2013. Im Internet einsehbar unter [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Ergebnispapiere\\_Zusammenfassungen\\_Hintergrundpapiere/Bericht\\_der\\_Unterarbeitsgruppe\\_Aufenthaltsrecht\\_der\\_Bund-Laender-AG\\_Menschenhandel.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Ergebnispapiere_Zusammenfassungen_Hintergrundpapiere/Bericht_der_Unterarbeitsgruppe_Aufenthaltsrecht_der_Bund-Laender-AG_Menschenhandel.pdf).

## 2. Überblick über den rechtlichen und politischen Rahmen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Menschenhandels

### a. Rechtlicher Rahmen

14. Auf internationaler Ebene ist Deutschland, abgesehen vom Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, auch Vertragspartei des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie seines Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (beide ratifiziert 2006). Deutschland ist ebenfalls Vertragspartei des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, einschließlich seiner Fakultativprotokolle über den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie und über ein Individualbeschwerdeverfahren (ratifiziert 1992, 2009 bzw. 2013), des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und seines Fakultativprotokolls (ratifiziert 1985 bzw. 2002) sowie der folgenden Übereinkommen, die im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) erarbeitet wurden: Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit (Nr. 29), Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (Nr. 105), Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Nr. 189). Des Weiteren ist Deutschland Vertragspartei mehrerer Übereinkommen des Europarats im strafrechtlichen Bereich, die für die Bekämpfung des Menschenhandels von Bedeutung sind.<sup>4</sup>

15. Als Mitglied der Europäischen Union (EU) ist Deutschland an folgende Richtlinien gebunden: Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Opferschutz, Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, Richtlinie 2004/80/EG zur Entschädigung der Opfer von Straftaten und Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI des Rates vom 15. März 2001 zur Stellung des Opfers im Strafverfahren.

16. Die Bestimmungen, die den Menschenhandel unter Strafe stellen, wurden 2005 in das deutsche Strafgesetzbuch (StGB) aufgenommen. Sie umfassen drei Paragraphen: 232 (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung), 233 (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft) und 233a (Förderung des Menschenhandels). Darüber hinaus sieht das Aufenthaltsgesetz in Paragraph 25, Absatz 4a, das Ausstellen eines Aufenthaltstitels für Opfer des Menschenhandels sowie in Paragraph 59, Absatz 7, eine Erholungs- und Bedenkzeit vor.

17. Weitere interne Rechtsakte, die sich auf die Bekämpfung des Menschenhandels beziehen, sind Folgende:<sup>5</sup>

- die Strafprozessordnung (StPO), die Bestimmungen über Schadenersatzansprüche und Verfahrensrechte der Opfer von Straftaten enthält;
- das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) über die finanzielle und medizinische Unterstützung von Asylbewerbern, das auch für Nicht-EU-Bürger während der Erholungs- und Bedenkzeit gilt;
- das Sozialgesetzbuch, Zweites Buch, (SGB II) über die soziale Grundsicherung für Arbeitssuchende und das Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch (SGB XII) über Sozialhilfe, in denen die Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen für deutsche Opfer, für Opfer, die EU-Bürger<sup>6</sup> sind, und für Nicht-EU-Bürger, denen als Menschenhandelsopfer eine spezielle Aufenthaltserlaubnis gewährt wurde, geregelt sind;
- das Opferentschädigungsgesetz (OEG), das die Bedingungen für eine staatliche Entschädigung für Personen festlegt, die Opfer einer Gewalttat geworden sind.

<sup>4</sup> Insbesondere das Europäische Auslieferungsübereinkommen (ETS Nr. 24) und sein Zweites Zusatzprotokoll (ETS Nr. 98); das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (ETS Nr. 30) und sein Zusatzprotokoll (ETS Nr. 99); und das Übereinkommen über die Geldwäsche sowie die Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (ETS Nr. 141).

<sup>5</sup> Einige dieser Gesetze wurden ab dem 1. März 2015 geändert; diese Änderungen wurden, soweit zutreffend, berücksichtigt.

<sup>6</sup> Siehe auch Absatz 145.

## b. Nationale Strategie bzw. nationaler Aktionsplan

18. Deutschland besitzt bisher keine speziell zur Bekämpfung des Menschenhandels erarbeitete Strategie bzw. keinen entsprechenden Aktionsplan. Die deutschen Behörden versichern jedoch, dass dieses Thema mit dem Zweiten Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen (2007 bis 2013)<sup>7</sup> sowie mit dem Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung (2011) angegangen wird.<sup>8</sup> Der letztere Aktionsplan beinhaltet keine endgültige Frist.<sup>9</sup> Was den Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen anbetrifft, weist GRETA darauf hin, dass er im Hinblick auf den Menschenhandel nur einige Maßnahmen aufführt, die sich größtenteils auf die Umsetzung der betreffenden EU-Normen oder die Ratifizierung internationaler Instrumente beziehen.

19. Der oben genannte Aktionsplan von 2011 zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung befasst sich mit vier Themenfeldern, wovon eines zwar den Titel „Handel mit Kindern und Tourismus“ trägt, jedoch keine speziellen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels erwähnt. Jedes Themenfeld wird von einer Monitoring-Gruppe überwacht, die sich aus Mitgliedern der Bundesregierung und der Länder sowie Vertretern von Forschungseinrichtungen, der Wirtschaft und von Nichtregierungsorganisationen zusammensetzt. Die auf Bundesebene tätige Arbeitsgruppe Kinderhandel tagt zweimal jährlich auf Einladung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Vorgesehen ist die Veröffentlichung eines Monitoring-Berichts und die Entwicklung eines Strategiepapiers über die Zusammenarbeit zwischen Beratungsstellen und Behörden zum Schutz von Opfern des Kinderhandels ist in Vorbereitung. **Die Expertengruppe GRETA würde gerne über die weiteren Entwicklungen im Hinblick auf den Monitoring-Bericht und das Strategiepapier auf dem Laufenden gehalten werden.**

## 3. Überblick über den institutionellen Rahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels

### a. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel

20. Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands sind die Zuständigkeiten in vielen Bereichen, einschließlich der Bekämpfung des Menschenhandels, zwischen Bundes- und Länderebene verteilt. Um die Koordinierung der Aktivitäten zwischen sämtlichen Behörden zu erleichtern, wurden für bestimmte Politikbereiche Arbeitsgruppen eingesetzt. Seit 1997 nahm die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel eine derartige koordinierende Rolle wahr. Ihr Schwerpunkt lag ursprünglich im Bereich der sexuellen Ausbeutung und sollte die Komplexität dieses Phänomens sichtbar machen. Im Jahre 2012 wurde diese Arbeitsgruppe angesichts der wachsenden Dimension der von ihr behandelten Themen in „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel“ umbenannt.

21. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel wird unter Führung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend tätig und tagt mindestens zweimal im Jahr. Sie setzt sich zusammen aus Vertretern bzw. Vertreterinnen der betreffenden Ministerien (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), dem Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, dem Bundeskriminalamt, jeweils einem Vertreter bzw. einer Vertreterin der Fachkonferenzen der Innen-, Justiz-, Sozial- und Gleichstellungsministerien der Länder, der Nichtregierungsorganisationen KOK und SOLWODI, des Bundesverbands der Freien Wohlfahrtspflege und des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Abhängig von der Agenda der Arbeitsgruppe können weitere Experten und Institutionen hinzugezogen werden, wie zum Beispiel der Deutsche Städtetag, andere Bundesministerien oder Landeskriminalämter. Gegebenenfalls werden

<sup>7</sup> Im Internet einsehbar unter: <http://www.bmfsfi.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/aktionsplan-II-gewalt-gegen-frauen-englisch.property=pdf,bereich=bmfsfi,rwb=true.pdf>.

<sup>8</sup> Im Internet einsehbar unter: <http://www.bmfsfi.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/aktionsplan-2011.property=pdf,bereich=bmfsfi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

<sup>9</sup> Die deutschen Behörden verwiesen auch auf den Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, die eine stärkere Beteiligung von Frauen an der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Friedensentwicklung zum Ziel hat, um Frauen gegen geschlechtsspezifische Gewalt und insbesondere gegen sexuelle Gewalt in Situationen bewaffneter Konflikte zu schützen; im Internet einsehbar unter: <http://www.new-york-un.diplo.de/contentblob/3814698/Daten/3071274/20121219actionplansresolution1325.pdf>.

Unterarbeitsgruppen gebildet, beispielsweise die Unterarbeitsgruppe zur Entwicklung von Standards für eine Aus- und Weiterbildung zum Thema Frauenhandel oder die Unterarbeitsgruppe zum Aufenthaltsgesetz.

22. Die Aufgaben der Bund-Länder-Arbeitsgruppe umfassen den Informationsaustausch über Aktivitäten, die Analyse bestimmter Probleme bei der Bekämpfung des Menschenhandels, die Entwicklung von Richtlinien und, soweit erforderlich, gemeinsam durchgeführte Maßnahmen zur Lösung der erkannten Probleme.

b. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

23. Das BMFSFJ ist in der Bundesregierung die Behörde, die federführend mit der Bekämpfung von jeder Form des Menschenhandels befasst ist. Es koordiniert politische Maßnahmen und Gesetzesinitiativen zum Thema Menschenhandel auf Bundesebene. Da die Bekämpfung des Menschenhandels mit Maßnahmen gegen den Frauenhandel begann, hat das Referat zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen innerhalb der Abteilung für Gleichstellung von Beginn an eine führende Rolle übernommen, die sie auch weiterhin ausübt, obwohl die Maßnahmen des Bundes zur Bekämpfung des Menschenhandels zunehmend auch andere Formen des Menschenhandels umfassen. Das Ministerium finanziert den bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) (siehe Absatz 33). Darüber hinaus hat das BMFSFJ die von ihm finanzierte bundesweite Hotline für weibliche Gewaltopfer ins Leben gerufen.

c. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

24. Das BMAS ist auf Bundesebene zuständig für alle arbeitsbezogenen Fragen. Dazu zählen Arbeitsbeziehungen, soziale Sicherheit, Beschäftigung und Berufsausbildung, Arbeitssicherheit, Arbeitsstandards und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Das Ministerium übernimmt die Kofinanzierung von Pilotprojekten und vergibt Forschungsaufträge zu letztgenanntem Phänomen. Darüber hinaus fallen Maßnahmen im Rahmen des Opferentschädigungsgesetzes in seinen Zuständigkeitsbereich.

d. Bundesministerium des Innern (BMI)

25. Das BMI ist für das Aufenthaltsgesetz und die öffentliche Sicherheit zuständig und hat die Aufsicht über das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei und das Statistische Bundesamt. Das BMI ist außerdem die Aufsichtsbehörde des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das unter anderem Asylanträge entscheidet und beschließt, ob subsidiärer/komplementärer Schutz zu gewähren ist.

e. Polizeikräfte des Bundes und der Länder

26. Das Bundeskriminalamt (BKA) ist das zentrale Amt der deutschen Kriminalpolizei und als solches zentraler Ansprechpartner für inländische und ausländische Polizei- und Justizbehörden. Das BKA erleichtert den Informationsaustausch und fördert die Zusammenarbeit in Ermittlungs- und Justizangelegenheiten. In Ausnahmefällen kann das BKA, auf Anfrage einer zuständigen Landesbehörde, selbst Ermittlungen durchführen, wenn die Täter überregional oder international agieren, wenn Ermittlungen im Ausland erforderlich sind oder wenn die Landesbehörden nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügen, um die betreffende Angelegenheit effektiv zu bearbeiten.

27. Das Bundeskriminalamt bietet BKA- und LKA-Ermittlerinnen und Ermittlern, die mit Menschenhandelsdelikten befasst sind, laufend Schulungen (mit zwei bis drei Schulungskursen pro Jahr) sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Beratungsstellen, Polizeibeamtinnen und -beamten und Vertretern anderer Behörden, die für Menschenhandelsopfer zuständig sind, Workshops an. Darüber hinaus verfasst das BKA das jährliche Bundeslagebild Menschenhandel, das Statistiken umfasst, die die Ergebnisse polizeilicher Ermittlungen widerspiegeln und auf von den Polizeikräften der Länder übermittelten Daten beruhen.

28. Die Aufgaben der Bundespolizei umfassen unter anderem den Grenzschutz, die Küstenwache und die Sicherheit an internationalen Flughäfen und des deutschen Bahnverkehrs.

29. Strafrechtliche Untersuchungen, einschließlich jener Ermittlungen zur Untersuchung von Menschenhandelsdelikten, werden fast ausschließlich von Polizeikräften der Länder durchgeführt: entweder durch die Kriminalpolizei vor Ort oder durch das jeweilige Landeskriminalamt (LKA).<sup>10</sup> Auf die Bekämpfung des Menschenhandels spezialisierte Polizeieinheiten existieren nur in einigen Ländern; insbesondere das LKA Berlin verfügt über eine Spezialeinheit für den Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und eine Einheit für den Bereich Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

#### f. Staatsanwaltschaft

30. Die Staatsanwaltschaften unterstehen den Justizministern der Länder. Die genaue Organisation der Staatsanwaltschaften ist durch die Gesetzgebung des jeweiligen Landes vorgegeben. In den meisten Staatsanwaltschaften werden Fälle von Menschenhandel von Sondereinheiten untersucht, die auf organisierte Kriminalität spezialisiert sind. Im Allgemeinen gibt es keine auf Menschenhandelsdelikte spezialisierten Staatsanwälte (siehe Absatz 73).

#### g. Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)

31. Die FKS ist Bestandteil der Zollverwaltung, deren föderale Struktur dem Bundesfinanzministerium untersteht. Ihre Hauptaufgabe liegt in der Bekämpfung von nicht gemeldeter und illegaler Beschäftigung sowie in der Überprüfung, ob Arbeitnehmer von ihren Arbeitgebern ordnungsgemäß sozialversichert sind. In Deutschland gibt es keine einheitliche Gewerbeaufsicht (siehe Absatz 131 ff.). Die FKS ist auf Bundesebene die einzige Struktur, die Prüfungen am Arbeitsplatz durchführt. Sie hat jedoch keine Befugnis, selbständig Fälle von Menschenhandel zu untersuchen; entdeckt sie Anzeichen für Menschenhandel, informiert sie die zuständige Polizeidienststelle. Gegebenenfalls führt die FKS zusammen mit der Bundespolizei oder mit den Polizeikräften des jeweiligen Landes Kontrollen durch.

#### h. Landes- und Kommunalbehörden

32. Deutschland besteht aus sechzehn Bundesländern. Nach dem Deutschen Grundgesetz (GG) sind die Länder für die Umsetzung der Bundesgesetze zuständig. Sie stellen die Schutz- und Unterstützungseinrichtungen für Menschenhandelsopfer zur Verfügung, finanzieren die Arbeit der Beratungsstellen (siehe unten) und richten auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen Koordinierungsstrukturen ein. Darüber hinaus haben die meisten Länder Runde Tische zum Thema Bekämpfung des Menschenhandels etabliert, an denen die relevanten Akteure beteiligt sind. Diesen Runden Tischen sitzt normalerweise ein Vertreter bzw. eine Vertreterin eines Landesministeriums vor. Die Gebietskörperschaften sind innerhalb ihrer Zuständigkeit ebenfalls aktiv im Bereich der Unterstützung von Opfern, Finanzierung von Nichtregierungsorganisationen und Durchführung von Präventionsmaßnahmen. Einige Städte nehmen an den Runden Tischen der Länder teil und setzen zum Thema Bekämpfung des Menschenhandels vor Ort Arbeitsgruppen ein.

#### i. Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure der Zivilgesellschaft

33. Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) ist ein Zusammenschluss von 37 Nichtregierungsorganisationen (NRO), die in der Bekämpfung von Menschenhandel aktiv sind. KOK unterstützt seine Mitgliedsorganisationen, darunter Beratungsstellen für Menschenhandelsopfer oder Migrantinnen, Projekte für Zuwanderer, sichere Unterkünfte für Frauen und Beratungsdienste für Prostituierte. KOK fungiert als nationale und internationale Schnittstelle zwischen Beratungsdiensten, Akteuren öffentlichen und privaten Handelns und führenden internationalen Organisationen. Die Hauptaufgaben von KOK sind Netzwerkbildung, sowohl zwischen seinen Mitgliedsorganisationen als auch zu anderen Akteuren, Lobbyarbeit, Aufklärung und Wissenstransfer. Das KOK-Büro wird seit 1999 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert. 2014 wurden KOK 283.345 Euro zur Verfügung gestellt, 2015 waren es 302.385 Euro.

34. Beratungsstellen sind als Vereine eingetragene Nichtregierungsorganisationen, die Opfern des Menschenhandels Beratung und Unterstützung anbieten. Die meisten Beratungsstellen sind auf Opfer von sexueller Ausbeutung spezialisiert, wie zum Beispiel Ban Ying in Berlin, KOBRAnet in

<sup>10</sup> Das zuständige LKA kann bei schwerwiegenden Straftaten, insbesondere in Fällen von Drogenhandel und organisierter Kriminalität, die Ermittlungen an sich ziehen.

Dresden, FIM in Frankfurt, Agisra in Köln oder der Fachberatungsdienst SOLWODI, der in ganz Deutschland mehrere Beratungsstellen betreibt.<sup>11</sup> Die Beratungsstellen helfen bei der Entdeckung und Identifizierung von Menschenhandelsopfern und unterstützen diese auf verschiedenste Weise. In den meisten Ländern sind ihre jeweiligen Aufgaben im Identifizierungsverfahren durch Kooperationsvereinbarungen mit der Polizei definiert. Nichtregierungsorganisationen (NRO) nehmen ebenfalls an regionalen Runden Tischen teil. Einige NRO'n werden auch proaktiv tätig und entdecken Menschenhandelsopfer bei ihrer aufsuchenden Sozialarbeit, indem sie Prostituierte auf der Straße oder in Bordellen arbeitende Frauen aufsuchen. Darüber hinaus sind viele NRO'n in Ausbildungs-, Präventions- und Sensibilisierungsinitiativen engagiert. Einige auf das Thema sexuelle Ausbeutung spezialisierte Beratungsstellen wie Koofra in Hamburg unterstützen nun auch Opfer des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

35. Deutsche Gewerkschaften und insbesondere der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) werden im Kampf gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft immer aktiver, zum Beispiel durch ihre Lobbytätigkeit für die Durchführung praktischer und rechtlicher Maßnahmen zur Verringerung der Ausbeutung der Arbeitskraft sowie durch die Vergabe von Studien, Entwicklung von Informationsmaterial und Beratung von Beschäftigten. Der DGB betreibt und unterstützt Projekte wie das Bündnis gegen Menschenhandel<sup>12</sup>, das Kenntnisse über das Phänomen der Ausbeutung der Arbeitskraft gewinnen und Strukturen zu seiner Bekämpfung aufbauen soll. Die Gewerkschaften betreiben Zentren, in denen Wanderarbeitnehmer in verschiedenen Sprachen zu den deutschen Sozial- und Arbeitsgesetzen beraten werden. Mehrere dieser Zentren, so zum Beispiel die sechs vom DGB-Projekt „Faire Mobilität“<sup>13</sup> geführten Beratungsstellen, legen ihren Schwerpunkt auf Wanderarbeitnehmer, die unter prekären Arbeitsbedingungen beschäftigt sind.

---

<sup>11</sup> Eine Liste der Beratungsstellen ist im Internet einsehbar unter: <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/en/member-organisations-counselling-centres.html>.

<sup>12</sup> Siehe <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/en>.

<sup>13</sup> Siehe <http://www.faire-mobilitaet.de/beratungsstellen/++co++79af1 b36-e64c-11e2-b489-00188b4dc422>.

### III. Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland

#### 1. Einbettung der im Übereinkommen enthaltenen Kernkonzepte und Definitionen im innerstaatlichen Recht

##### a. Menschenrechtsansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels

36. Artikel 1(1)(b) des Übereinkommens nennt den Schutz der Menschenrechte von Opfern des Menschenhandels als eines seiner Ziele. Des Weiteren enthält Artikel 5(3) die Verpflichtung der Vertragsparteien, bei der Entwicklung, Umsetzung und Bewertung von Maßnahmen und Programmen zur Unterbindung des Menschenhandels einen an den Menschenrechten ausgerichteten Ansatz zu unterstützen. Im Erläuternden Bericht zum Übereinkommen wird darauf hingewiesen, dass der wichtigste Zusatznutzen des Übereinkommens in seiner Menschenrechtsperspektive und dem Fokus auf dem Schutz der Opfer liegt. In gleichem Sinne betonen die Empfohlenen Grundsätze und Richtlinien der Vereinten Nationen zum Thema Menschenrechte und Menschenhandel, dass „die Menschenrechte von Menschenhandelsopfern im Zentrum aller Bemühungen zur Verhinderung und Bekämpfung des Menschenhandels und zu Schutz, Unterstützung und Wiedergutmachung für die Opfer stehen sollen“.<sup>14</sup>

37. Menschenhandel stellt einen Verstoß gegen die Würde und die Grundfreiheiten des Menschen und somit eine schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte dar. GRETA weist ausdrücklich auf die Verpflichtungen der Staaten hin, die Menschenrechte mit der gebührenden Sorgfalt zu achten, zu verwirklichen und zu schützen sowie sicherzustellen, dass nicht staatliche Akteure diese Verpflichtungen ebenfalls einhalten. Ein Staat, der diesen Verpflichtungen nicht nachkommt, kann beispielsweise für Verletzungen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) zur Rechenschaft gezogen werden. Dies wurde durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil im Fall *Rantsev gegen Zypern und Russland* bestätigt, in dem der Gerichtshof zu der Entscheidung gelangte, dass Menschenhandel im Sinne von Artikel 3(a) des Protokolls von Palermo und Artikel 4(a) des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels unter Artikel 4 der Menschenrechtskonvention<sup>15</sup> fällt (die Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangs- oder Pflichtarbeit verbietet). Der Gerichtshof entschied ferner, dass Artikel 4 eine positive Verpflichtung zum Schutz von Opfern und potenziellen Opfern sowie eine Verfahrenspflicht zur Untersuchung von Menschenhandelsdelikten darstellt.<sup>16</sup>

38. Das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels fordert die Schaffung umfassender Rahmenbedingungen zur Unterbindung des Menschenhandels, den Schutz von Betroffenen als Opfer einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung und die wirksame Ermittlung und Strafverfolgung von Menschenhändlern. Der erwähnte Schutz umfasst Maßnahmen, die sicherstellen, dass alle Menschenhandelsopfer ordnungsgemäß identifiziert werden. Darüber hinaus schließt dies die Stärkung von Menschenhandelsopfern durch eine Stärkung ihrer Rechte auf angemessenen Schutz, Unterstützung und Wiedergutmachung, einschließlich Erholung und Rehabilitation, in einem partizipativen und diskriminierungsfreien Umfeld mit ein. Des Weiteren sollten im Bereich der Wirtschafts- und Sozial-, Arbeits- und Einwanderungspolitik Maßnahmen zur Unterbindung des Menschenhandels ergriffen werden.

39. GRETA möchte die Notwendigkeit hervorheben, dass die Staaten in Einklang mit den entsprechenden internationalen Rechtsinstrumenten<sup>17</sup> den Menschenhandel auch als eine Form der Ge-

<sup>14</sup> Addendum zum Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (E/2002/68/Add. 1), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>.

<sup>15</sup> *Rantsev gegen Zypern und Russland*, Klage Nr. 25965/04, Urteil vom 7. Januar 2010, ECHR 2010, Absatz 282.

<sup>16</sup> Siehe: *Siliadin gegen Frankreich*, Klage Nr. 73316/01, Urteil vom 26. Juli 2005, ECHR 2005 VII; *C.N. und V. gegen Frankreich*, Klage Nr. 67724/09, Urteil vom 11. Oktober 2012, und *C.N. gegen Vereinigtes Königreich*, Klage Nr. 4239/08, Urteil vom 13. November 2012.

<sup>17</sup> Beispielsweise dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, dem Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen und dem zugehörigen Fakultativprotokoll über den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie sowie dem Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

walt gegen Frauen bekämpfen und dabei geschlechtsspezifische Arten der Ausbeutung sowie die besondere Situation von Opfern des Kinderhandels berücksichtigen.

40. Die deutschen Behörden haben darauf hingewiesen, dass die Grundrechte, die im Zusammenhang mit dem Menschenhandel von besonderer Bedeutung sind, wie zum Beispiel die Unverletzlichkeit der Menschenwürde, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und die Freiheit der Person, in Artikel 1 und 2 des deutschen Grundgesetzes (GG) garantiert sind. Im Rahmen des Strafverfahrens werden Opfern bestimmter schwerer Straftaten, einschließlich Menschenhandelsdelikten, Sonderrechte gewährt. Beispielsweise können sie in einem Strafverfahren als Nebenkläger auftreten und kostenlosen Rechtsbeistand erhalten. Ferner sieht das Aufenthaltsgesetz eine spezielle Aufenthaltserlaubnis für Menschenhandelsopfer für die Dauer des Strafverfahrens<sup>18</sup> sowie die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen<sup>19</sup> vor.

41. Der an den Menschenrechten ausgerichtete Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels erfordert auf Seiten des Staates ein transparentes und verantwortliches Vorgehen, indem er eine nationale Politik und nationale Aktionspläne zur Bekämpfung des Menschenhandels beschließt, die Bemühungen aller maßgeblichen Akteure koordiniert, regelmäßige Schulungen der betreffenden Fachleute durchführt, Forschung und Datenerhebung zum Thema Menschenhandel fördert und angemessene Finanzmittel für die Umsetzung all dieser Maßnahmen bereitstellt. In den folgenden Abschnitten des vorliegenden Berichts wird die Wirksamkeit der von den deutschen Behörden in diesen Bereichen ergriffenen Maßnahmen eingehend untersucht.

b. Bestimmungen der Begriffe „Menschenhandel“ und „Opfer des Menschenhandels“ im deutschen Recht

i. *Begriffsbestimmung „Menschenhandel“*

42. Gemäß Artikel 4(a) des Übereinkommens umfasst der Tatbestand des Menschenhandels drei Elemente: eine Aktion („die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen“); die Anwendung bestimmter Mittel („die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat“), und den Zweck der Ausbeutung („mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen der sexuellen Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen“). Bei Kindern ist es gemäß Artikel 4(c) des Übereinkommens unerheblich, ob die vorstehend genannten Mittel angewendet wurden.

43. Die Straftat des Menschenhandels ist in drei Paragraphen des deutschen Strafgesetzbuches (StGB) definiert:

**„§ 232: Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung**

(1) Wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder dazu bringt, sexuelle Handlungen, durch die sie ausgebeutet wird, an oder vor dem Täter oder einem Dritten vorzunehmen oder von dem Täter oder einem Dritten an sich vornehmen zu lassen, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Ebenso wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen bringt.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) Auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren ist zu erkennen, wenn

1. das Opfer der Tat ein Kind (§ 176 Abs. 1) ist,
2. der Täter das Opfer bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder durch die Tat in die Gefahr des Todes bringt oder

<sup>18</sup> § 25, Unterabsatz 4a des Aufenthaltsgesetzes.

<sup>19</sup> § 25, Absätze 3, 4 und 5 des Aufenthaltsgesetzes.

3. der Täter die Tat gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, begeht.

(4) Nach Absatz 3 wird auch bestraft, wer

1. eine andere Person mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch List zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen bringt oder
2. sich einer anderen Person mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch List bemächtigt, um sie zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen zu bringen.

(5) In minder schweren Fällen des Absatzes 1 ist auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren, in minder schweren Fällen der Absätze 3 und 4 ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu erkennen.

### **§ 233: Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft**

(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, Absatz 3 bis 5, gilt entsprechend.

### **§ 233a: Förderung des Menschenhandels**

(1) Wer einem Menschenhandel nach § 232 oder § 233 Vorschub leistet, indem er eine andere Person anwirbt, befördert, weitergibt, beherbergt oder aufnimmt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) Auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren ist zu erkennen, wenn

1. das Opfer der Tat ein Kind (§ 176 Abs. 1) ist,
2. der Täter das Opfer bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder durch die Tat in die Gefahr des Todes bringt oder
3. der Täter die Tat mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, begeht.

(3) Der Versuch ist strafbar.<sup>20</sup>

44. GRETA weist darauf hin, dass die in den Begriffsbestimmungen des Übereinkommens genannten Handlungen nicht Bestandteil der Definition des Begriffs „Menschenhandel“ in den §§ 232 und 233 StGB sind. Die Handlungen sind in § 233a StGB aufgeführt, der sämtliche im Übereinkommen genannten Handlungen unter Strafe stellt, wenn sie zur Förderung einer Straftat gemäß §§ 232 und 233 StGB angewendet werden. Paragraph 233a ist als Auffangbestimmung formuliert, die eine Handlung zur Förderung eines Menschenhandelsdelikts unter Strafe stellt, auch wenn Letzteres nicht die Versuchsphase erreicht (siehe Absatz 190).

45. Im Hinblick auf die Mittel umfasst die zugrunde liegende Straftat gemäß § 232 Abs. 1 und § 233 Abs. 1 das Element der „Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem anderen Land verbunden ist“. Dies entspricht dem im Übereinkommen enthaltenen Element „Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit“. Ferner umfassen die in § 232 Abs. 4 genannten er-

<sup>20</sup> Auszug aus dem Strafgesetzbuch (StGB), im Internet einsehbar unter: <http://www.gesetze-im-Internet.de/stgb/232.html>, <http://www.gesetze-im-Internet.de/stgb/233.html> bzw. <http://www.gesetze-im-Internet.de/stgb/233a.html>.

schwerenden Umstände (was sinngemäß auch für § 233 gilt) das Mittel „durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch List“.

46. Die anderen im Übereinkommen genannten Mittel, insbesondere „andere Formen der Nötigung“, „Entführung“, „Betrug“, „Missbrauch von Macht“ und „Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat“, sind in der Begriffsbestimmung von „Menschenhandel“ im StGB nicht ausdrücklich erwähnt. In ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf von GRETA teilen die deutschen Behörden GRETA mit, dass der Begriff „Täuschung“ in § 232 Absatz 4 Nummer 1 StGB dem im Übereinkommen genannten Mittel „Betrug und Täuschung“ entspricht. Darüber hinaus umfasst § 232 Absatz 4 Nummer 2 StGB, auf den sich § 233 Absatz 3 und § 233a StGB auch beziehen, Situationen, in denen sich eine Person „einer anderen Person mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch List bemächtigt“. Laut den deutschen Behörden schließt dies den Tatbestand der Entführung mit ein. Die deutschen Behörden argumentieren, dass die „Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat“ gleichermaßen eine Handlung darstellt, durch die der Täter sich des Opfers mit Gewalt bemächtigt. GRETA hat keine Informationen erhalten, die erklären, welche Entsprechung das Mittel „Missbrauch von Macht“ in der aktuellen Begriffsbestimmung im StGB hat. Um eine vollständige Entsprechung gemäß den Vorgaben der im Übereinkommen enthaltenen Begriffsbestimmung von Menschenhandel zu erzielen, **ist GRETA der Ansicht, dass die deutschen Behörden sicherstellen sollten, dass alle im Übereinkommen genannten Mittel angemessen Berücksichtigung finden.**

47. Die Paragraphen 232 und 233 StGB nennen verschiedene Formen der Ausbeutung: Prostitution, andere sexuelle Handlungen, Sklaverei, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft oder Zwang zur Aufnahme einer Beschäftigung „zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen“. Diese Paragraphen verweisen jedoch nicht auf „sklavereiähnliche Praktiken“ und „Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit“, die gemäß dem Übereinkommen ebenfalls Formen der Ausbeutung sind. In ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf von GRETA weisen die deutschen Behörden darauf hin, dass Leibeigenschaft und Schuldknechtschaft, die in § 233 StGB genannt sind, sklavereiähnliche Praktiken darstellen. Ferner wird in der Regel von einem Zwang zur Aufnahme einer Beschäftigung „zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben“ ausgegangen, wenn ein Arbeitnehmer für weniger als zwei Drittel der Bezahlung eines vergleichbaren Arbeitnehmers arbeiten muss und unter anderweitig ausbeuterischen Bedingungen beschäftigt wird. Derartige ausbeuterische Bedingungen können sich auf verschiedene Weise manifestieren, beispielsweise als Abzug übermäßiger Kosten für die Schleusung einer Person in das Land, prekäre Unterbringung, Isolierung durch Einbehalten des Passes und sonstiger Ausweispapiere einer Person oder Vorenthaltung einer Bezahlung. Die deutschen Behörden haben Beispiele für die Rechtsprechung unter Anwendung von § 233 StGB vorgelegt.<sup>21</sup> Das Element der Zwangsarbeit ist in § 233 Absatz 3 in Verbindung mit § 232 Absatz 4 Nummer 1 StGB erfasst, wenn die ausbeuterische Beschäftigung unter Anwendung oder Androhung von Zwang erfolgt.

48. Die deutsche Gesetzgebung enthält keine Verweise auf Menschenhandel zum Zweck der Entnahme von Organen. Unter Hinweis auf das Transplantationsgesetz (TPG) geben die Behörden an, dass die vom Übereinkommen im Hinblick auf den Menschenhandel zum Zweck der Entnahme von Organen genannten Handlungen in jedem Fall den Tatbestand der Beihilfe (§ 27 StGB) zu einer Straftat begründen, d.h., zum unerlaubten Handel oder zur unerlaubten Entnahme von Organen, was nach § 17 TPG verboten und nach §§ 18 und 19 TPG strafbar ist. Paragraph 17 Absatz 1 TPG verbietet jeglichen Handel mit Organen oder Geweben, die einer Heilbehandlung zu dienen bestimmt sind. Gemäß § 17 Absatz 2 TPG ist es verboten, Organe oder Gewebe, die Gegenstand verbotenen Handeltreibens sind, zu entnehmen, auf einen anderen Menschen zu übertragen oder sich übertragen zu lassen. GRETA anerkennt die umfassende Gesetzgebung zur Transplantation von Organen in Deutschland, ist jedoch der Ansicht, dass die zitierten Bestimmungen nicht das Verhalten erfassen,

<sup>21</sup> Landgericht Trier, (2.11.2011), Az. 8045 Js 9059/10.5 Kls (Ausbeutung tschechischer und deutscher Fahrer); Amtsgericht Düsseldorf (26.1.2012), Az. 106 Ls-50 Js 208/07-58/07 (taube polnische Bürger zu Bettelei gezwungen); Amtsgericht Hamburg-St. Georg (22.2.2010), Az. 940 Ls 6500 Js 38/09 (494/09), (Ausbeutung von Arbeitskraft in einem Friseursalon und versuchte sexuelle Ausbeutung); Landgericht Augsburg (18.2.2008), Az. 9KLS 507 Js 121451/07 (Ausbeutung von Erntehelfern); Amtsgericht Köln (24.10.2007), Az. 523 Ds 451/07 (Sklaverei im Haushalt); Amtsgericht Ingolstadt (10.5.2005): Az. 1 Ds 12 Js 6059/05 (Ausbeutung in einem Spezialitätenrestaurant). Die Urteile sind über eine Rechtsprechungsdatenbank von KOK im Internet einsehbar: <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/rechtsprechungsdatenbank.html>.

wie es von dem Übereinkommen im Hinblick auf das Unterstrafstellen des Menschenhandels zum Zweck der Entnahme von Organen vorgesehen ist. Letzterer stellt an sich eine schwerwiegende Verletzung der persönlichen Freiheit und der Menschenwürde dar und ist keine zusätzliche Handlung zu einem anderen strafbaren Verhalten im Hinblick auf die Transplantation von Organen.

49. Am 28. Januar 2015 verabschiedete die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zu Änderungen der §§ 232, 233 und 233a StGB und legte ihn dem Bundesrat vor. Mit diesen Änderungen werden die Elemente der Ausbeutung strafbarer Handlungen, erzwungenes Betteln und die Entnahme von Organen als Formen der Ausbeutung in das Gesetz aufgenommen. Angesichts der zu erwartenden Gesetzänderungen **fordert GRETA die deutschen Behörden dringend auf auf, sicherzustellen, dass die Bestimmung des Menschenhandelsbegriffs im deutschen Strafgesetzbuch mit dem Übereinkommen vollkommen übereinstimmt.**

50. Nach Angaben der Behörden ist jede von einem Menschenhandelsopfer erlangte Zustimmung nach deutschem Strafrecht irrelevant. Grundsätzlich erfordert eine rechtsgültige Zustimmung, dass das Opfer eine freie Entscheidung trifft.<sup>22</sup> Die deutschen Behörden konnten GRETA in Bezug auf die Frage der Zustimmung keine Beispiele zur Rechtsprechung in Verbindung mit §§ 232, 233 und 233a StGB vorlegen. Dennoch gilt als allgemein anerkannt, dass eine durch die Anwendung von Gewalt oder Drohung mit einem Übel erlangte Zustimmung nicht die Verwerflichkeit der Handlung ausschließt. Angesichts der Rechtsprechung bei ähnlichen Delikten kann davon ausgegangen werden, dass eine Zustimmung in Verbindung mit §§ 232 ff. StGB, die durch Anwendung der in Artikel 4a des Übereinkommens genannten Mittel erlangt wird, juristisch bedeutungslos ist, weil sie ihrem Wesen nach nicht freiwillig erfolgt.<sup>23</sup> Gemäß der Rechtsprechung ist eine durch Täuschung erlangte Zustimmung ungültig.<sup>24</sup>

51. In Bezug auf die Irrelevanz der im Falle von Kinderhandel angewendeten Mittel gemäß dem zweiten Satz von Absatz 1 der §§ 232 und 233 StGB müssen die im ersten Satz der betreffenden Paragraphen geforderten Mittel (Ausnutzung „der Zwangslage einer anderen Person“ oder ihrer „Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem anderen Land verbunden ist“) nicht vorliegen, um den Täter wegen eines Menschenhandelsdelikts zur Rechenschaft zu ziehen, wenn das Opfer unter 21 Jahre alt ist.

52. Eine weitere Analyse der Begriffsbestimmung von Menschenhandel und damit zusammenhängender Straftaten aus der Perspektive des materiellen Strafrechts findet sich in den Absätzen 187 bis 195.

## *ii. Begriffsbestimmung „Opfer des Menschenhandels“*

53. Im Sinne des Übereinkommens bezeichnet „Opfer des Menschenhandels“ „eine natürliche Person, die dem Menschenhandel nach der Begriffsbestimmung in Artikel 4 des Übereinkommens ausgesetzt ist“. Die Anerkennung von Opfern des Menschenhandels als solche ist von wesentlicher Bedeutung, da sie Voraussetzung für ihren Anspruch auf ein breites Spektrum an im Übereinkommen festgelegten Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen ist.

54. Laut den deutschen Behörden ist ein „Opfer des Menschenhandels“ eine natürliche Person, die dem Straftatbestand des Menschenhandels, wie er in den §§ 232, 233 und 233a StGB definiert ist, ausgesetzt ist.

55. Darüber hinaus sieht § 25 Absatz 4a des Aufenthaltsgesetzes eine spezielle Aufenthaltserlaubnis für Menschenhandelsopfer vor, die in dem Strafverfahren kooperieren, und § 59 Absatz 7 desselben Gesetzes gewährt mutmaßlichen Opfern eine Erholungs- und Bedenkzeit. GRETA weist jedoch darauf hin, dass das Opferentschädigungsgesetz eine Definition des Ausdrucks „Opfer“ verwendet, die möglicherweise eine große Zahl von Opfern des Menschenhandels von den von diesem Gesetz gewährten Leistungen und Vorteilen ausschließt, weil es von der Anwendung körperlicher Gewalt

<sup>22</sup> Bundesgerichtshof, Entscheidung vom 27.3.1953 - 1 StR 689/52 = BGHSt 4, 113 = NJW 1953, 1070).

<sup>23</sup> Insbesondere im Hinblick auf Gewalt bei Sexualstraftaten, Bundesgerichtshof, Entscheidung vom 08.12.1982 - 3 StR 397/82. Siehe auch vorhandene Literatur: Leipziger Kommentar-Ronnau, 12. Ausgabe, Vorbemerkungen zu § 32 StGB, Abs. 207; Schonke/Schroder-Lenckner/Sternberg-Lieben, 29. Ausgabe, Vorbemerkungen zu §§ 32 ff. StGB, Abs. 48.

<sup>24</sup> Bundesgerichtshof, Entscheidung vom 21. Februar 1984 - 1 StR 829/83 = BGHSt 32, 267.

gegen das Opfer ausgeht, während psychologische Gewalt nicht ausreicht, um einen Anspruch auf Entschädigung zu begründen (siehe Absatz 177).

56. Die Frage der Begriffsbestimmung des Ausdrucks „Opfer des Menschenhandels“ wird in den Abschnitten des vorliegenden Berichts, die sich mit der Identifizierung von Opfern und der ihnen angebotenen Unterstützungsmaßnahmen befassen, sowie in den entsprechenden Vorschlägen von GRETA (siehe Absätze 124 ff., 137 und 150) weiter diskutiert.

c. **Umfassender Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels, Koordinierung aller Akteure und Aktionen und internationale Zusammenarbeit**

i. *Umfassender Ansatz und Koordinierung*

57. Eines der Ziele des Übereinkommens ist die Gestaltung umfassender Rahmenbedingungen für den Schutz und die Unterstützung von Opfern und Zeugen. Für ein wirksames Vorgehen müssen alle innerstaatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels umfassend und bereichsübergreifend angelegt sein und die erforderlichen Fachleute mit multidisziplinärem Sachverstand hinzugezogen werden. Artikel 29(2) des Übereinkommens verlangt von den Vertragsparteien, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Koordinierung der politischen Konzepte und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu gewährleisten, unter anderem durch die Einrichtung von speziellen Koordinierungsstellen. Ferner verweist das Übereinkommen auf die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und zum Aufbau strategischer Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft durch die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit, die die Regierungen bei der Erfüllung ihrer gemäß dem Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen (Artikel 35) unterstützen.

58. Während die Gesetzgebung im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels sowie im Bereich des Schutzes und der Unterstützung von Opfern in die Zuständigkeit der Justiz des Bundes fällt, obliegt die Umsetzung dieser Gesetze und der meisten Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels den einzelnen Ländern. In Ermangelung einer nationalen Koordinierungsstelle und eines innerstaatlichen Verweisungsverfahrens gibt es, was die Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren, die Verfahren zur Identifizierung von Opfern und die Umsetzung von Unterstützungsmaßnahmen für die Opfer anbetrifft, Unterschiede zwischen den Ländern.

59. Wie in Absatz 23 dargelegt, ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die Behörde in der Bundesregierung, die die Angelegenheiten im Zusammenhang mit Menschenhandel koordiniert. Es engagiert sich aktiv in der Entwicklung und Förderung politischer Konzepte zur Bekämpfung des Menschenhandels. Das Ministerium leitet die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel und finanziert die Arbeit von KOK (siehe Absatz 33). Die Anwendung des Aufenthaltsgesetzes fällt in die Zuständigkeit des Bundesinnenministeriums, während das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für den Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zuständig ist.

60. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel bildet die Koordinierungsstelle zwischen dem Bund und den Ländern (siehe Absatz 20). Die Arbeitsgruppe hat ein Strategiepapier zur Zusammenarbeit zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei in Angelegenheiten im Zusammenhang mit Menschenhandel (1998, aktualisiert 2007), einen Leitfaden für Durchführungsstellen zur Anwendung des Opferentschädigungsgesetzes für Opfer des Menschenhandels und ein Arbeitsdokument zur Standardisierung von Aus- und Fortbildungsprogrammen für alle relevanten Berufsgruppen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung erarbeitet.

61. GRETA lobt die Aktivitäten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel und das starke Engagement der Zivilgesellschaft in der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung. Die Arbeit der Arbeitsgruppe konzentriert sich jedoch in erster Linie auf das Thema Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, obwohl ihr Aufgabenbereich 2012 um das Thema Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft erweitert wurde. Die derzeitige Zusammensetzung der Arbeitsgruppe umfasst weder Nichtregierungsorganisationen (NRO), die auf dem Gebiet der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft aktiv sind, noch Gewerkschaften, noch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit oder Vertreter der Länder-Vernetzungsstellen. Im Allgemeinen wurden nach der Einführung des Straftatbestands des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft im Jahre 2005 seitens der Behörden keine Schritte unternommen, um

Informationen über dieses Phänomen zu sammeln und es zu bekämpfen. Obwohl in den letzten Jahren von verschiedenen Akteuren mehrere Initiativen durchgeführt wurden, hinkt die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in Deutschland immer noch hinterher.

62. GRETA begrüßt die Tatsache, dass Nichtregierungsorganisationen mit der Gründung von KOK ein bundesweites Netzwerk erhalten haben, das von der Bundesregierung gefördert wird. Die NRO-Koordinierung ist ein wichtiger Faktor bei der Bekämpfung des Menschenhandels, besonders in einem föderalen System. GRETA nimmt zur Kenntnis, dass neue Akteure der Zivilgesellschaft andere Probleme als die der sexuellen Ausbeutung, insbesondere das Problem des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, angehen. Auf Länderebene beziehen einige Runde Tische zum Thema Menschenhandel nun auch die Bekämpfung der Arbeitsausbeutung in ihre Arbeit mit ein. Dieser Prozess führt zu einer Neuorientierung der Aktivitäten einiger Akteure der Zivilgesellschaft.<sup>25</sup> GRETA ist der Ansicht, dass dies die Gelegenheit bietet, ein umfassendes Konzept zur Bekämpfung des Menschenhandels zu beschließen und eine größere Zahl von Akteuren in bestehende Koordinierungsstrukturen einzubinden, darunter auch NRO'n, die mit Opfern des Kinderhandels arbeiten.

63. Auf Länderebene findet die Koordinierung auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen zwischen den Akteuren und einem Forum für den Meinungsaustausch, normalerweise in Form eines Runden Tisches, statt. Die Kooperationsvereinbarungen der Länder sind auf der Grundlage des von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel erarbeiteten Strategiepapiers entwickelt worden. Dieses erläutert das Phänomen des Menschenhandels in Deutschland und gibt einen Überblick über Zielgruppen, Verfahrensweisen und die Aufgaben der zuständigen Stellen. Auf der Grundlage des Strategiepapiers haben die Länder gemäß ihren jeweiligen Bedürfnissen eigene Kooperationsvereinbarungen geschlossen.<sup>26</sup>

64. Die meisten Kooperationsvereinbarungen werden zwischen der Polizei und Beratungsstellen geschlossen, einige erfassen jedoch auch einen größeren Kreis von Akteuren. In Hessen werden beispielsweise Ausländerbehörden, Jobcenter und Sozialverwaltungen hinzugezogen. Ähnliches gilt für Rheinland-Pfalz, wo in der Kooperationsvereinbarung die jeweiligen Aufgaben für das verantwortliche Ministerium, die Ausländerbehörden und die zuständigen Sozialverwaltungen beschrieben sind. Die meisten Kooperationsvereinbarungen beschränken sich auf die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung, einige Länder, wie Berlin und Hamburg, haben ihre Vereinbarungen inzwischen jedoch auf das Thema Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft erweitert.

65. In den meisten Ländern sind die betreffenden Ministerien, die Polizei und Nichtregierungsorganisationen an den Runden Tischen beteiligt. Einige Länder, wie Berlin und Hamburg, haben Strukturen mit einem breiten Teilnehmerspektrum beschlossen, darunter Fachleute für die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.<sup>27</sup> GRETA nimmt zur Kenntnis, dass in den Ländern Kooperationsvereinbarungen geschlossen und Runde Tische eingeführt wurden und dass einige Länder bereits auf dem Gebiet der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft Kooperationen ins Leben gerufen haben.

66. Das Problem des Kinderhandels wird von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel nicht bearbeitet, und es gibt keine Verbindung zu Koordinierungsprozessen, die sich mit der Bekämpfung des Kinderhandels befassen, wie zum Beispiel die auf Bundesebene tätige Arbeitsgruppe Kinderhandel (siehe Absatz 19).<sup>28</sup> Die Bekämpfung des Kinderhandels beschränkt sich häufig auf den Kontext des sexuellen Missbrauchs, wobei andere ausbeuterische Zwecke des Kinderhandels vernachlässigt werden. Nach Angaben der deutschen Behörden hat die Monitoring-Arbeitsgruppe Kinderhandel festgestellt, dass auf diesem Gebiet bestehende Probleme von der Justiz und der Kinder-

<sup>25</sup> Die Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel Koofra in Hamburg wurde beispielsweise mit der Unterstützung von Opfern des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft beauftragt.

<sup>26</sup> Nur Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben keine derartige Kooperationsvereinbarung.

<sup>27</sup> In Berlin beispielsweise sind die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die Anlaufstelle für europäische Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter und mehrere Beratungsstellen der Gewerkschaften für Migranten und entsandte Arbeitnehmer Mitglieder des Runden Tisches.

<sup>28</sup> In ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf von GRETA wiesen die deutschen Behörden darauf hin, dass die zuständigen Arbeitseinheiten Menschenhandel und Kinderhandel des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowohl Mitglied der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel (BLAG) als auch Mitglied der Monitoring-Arbeitsgruppe Kinderhandel sind.

und Jugendhilfe nicht in ausreichendem Maße angegangen werden. Außerdem müssen die Bedürfnisse von Kindern von den Runden Tischen der einzelnen Länder stärker berücksichtigt werden. Diskussionen in dieser Arbeitsgruppe ergaben ebenfalls, dass eine größere Aufmerksamkeit für dieses Thema geschaffen und die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet institutionalisiert werden muss, um die Weitergabe von Informationen an alle betreffenden Berufe (in der Beratung, Polizei, Justiz und Jugendhilfe) sicherzustellen.

67. Eine unabhängige Evaluierung der Auswirkungen von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels gibt es nicht. GRETA weist darauf hin, dass eine solche Evaluierung den Behörden bei der Planung zukünftiger politischer Konzepte und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels hilfreich sein kann. Ferner führt die Tatsache, dass die Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Länder erfolgt, unweigerlich zu Unterschieden in ihrem jeweiligen Bekämpfungsansatz. GRETA gibt zu bedenken, dass die Einsetzung einer Nationalen Berichterstattungsstelle für den Menschenhandel erhebliche Vorteile hätte, weil diese Institution sowohl Lücken als auch beste Vorgehensweisen erkennen, Forschungsarbeiten fördern und relevante Daten erheben könnte.

68. **GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden eine Stärkung und Harmonisierung der institutionellen Rahmenbedingungen und Koordinierungsstrukturen zur Bekämpfung des Menschenhandels auf Bundesebene, zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern untereinander sowie innerhalb jedes einzelnen Landes vornehmen sollten. Ziel sollte es sein, einerseits eine größere Einheitlichkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen aller öffentlichen Stellen und Einrichtungen sicherzustellen, die sich auf dem Gebiet der Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels in allen seinen Formen engagieren, und andererseits die Opfer des Menschenhandels unterschiedslos zu schützen, unabhängig davon, wo sie in Deutschland wohnen.**

69. **Des Weiteren ist GRETA der Ansicht, dass die deutschen Behörden die Koordinierung zwischen öffentlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels aktiv sind, stärken sollten, indem sie die Zivilgesellschaft sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene in die Entwicklung und Umsetzung politischer Konzepte zur Bekämpfung des Menschenhandels und unter anderem in die Evaluierung der Bekämpfungsmaßnahmen mit einbeziehen.**

70. **GRETA fordert die deutschen Behörden außerdem dringend auf, entsprechende Schritte zu unternehmen, um eine umfassende Auslegung der nationalen Maßnahmen gegen den Menschenhandel sicherzustellen, insbesondere durch:**

- **die Entwicklung eines umfassenden Aktionsplans oder einer entsprechenden Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels, der bzw. die gegen den Menschenhandel zum Zweck jeglicher Form von Ausbeutung vorgeht;**
- **die besondere Berücksichtigung des Kinderhandels unter Anwendung gezielter Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen, durch die bestehende Einrichtungen des Kinderschutzes, insbesondere auf Landesebene, mit dem bei staatlichen und nicht staatlichen Akteuren vorhandenen Fachwissen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Menschenhandels vernetzt werden;**
- **die Stärkung der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft durch die Einbindung der Zivilgesellschaft, der Gewerkschaften, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Privatwirtschaft sowie durch eine Verbesserung der Identifizierung und Unterstützung von Opfern des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung.**

71. **Darüber hinaus empfiehlt GRETA den deutschen Behörden, die Einsetzung einer unabhängigen Nationalen Berichterstattungsstelle oder eines anderen unabhängigen Mechanismus zur Überwachung des Vorgehens staatlicher Institutionen bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu erwägen (siehe Artikel 29, Absatz 4, des Übereinkommens und Absatz 298 des Erläuternden Berichts).**

---

*ii. Aus- und Fortbildung relevanter Berufsgruppen*

72. Für alle spezialisierten Polizeibediensteten werden vom BKA regelmäßig Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Menschenhandel angeboten. Im Jahre 2014 fanden beim BKA zum Thema Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung drei Lehrgänge und zum Thema Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ein Lehrgang statt. In diesen Kursen wurden insgesamt 75 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte geschult. Darüber hinaus haben einige Länder ihre eigene Fortbildung zum Thema Menschenhandel entwickelt (beispielsweise die Landespolizeischule Berlin und das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen). In einigen Fällen lassen kleinere Länder (wie Bremen) ihre Beamtinnen und Beamten in größeren Ländern (wie Niedersachsen) ausbilden bzw. schulen. Aspekte des Menschenhandels sind normalerweise auch Bestandteil allgemeiner Aus- und Fortbildungen für Kriminalbeamtinnen und Kriminalbeamte zu den Themen organisierte Kriminalität und professioneller Umgang mit Opfern. Gezielte Fortbildungsmaßnahmen, die auf lokaler Ebene stattfinden, werden statistisch nicht erfasst; das BKA und die Polizeien der Länder berichteten jedoch über 27 Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Jahr 2014, bei denen 2.818 Beamtinnen und Beamte geschult wurden. Darüber hinaus veranstaltet das BKA für Ermittlerinnen und Ermittler jährlich Tagungen zum Thema Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. 2014 nahmen 91 Beamtinnen und Beamte an dieser Tagung teil. Im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft werden alle 18 Monate Fachtagungen für Ermittlerinnen und Ermittler veranstaltet, die von etwa 30 Beamtinnen und Beamten der Bundes- und Länderebenen sowie von Vertreterinnen und Vertretern der Staatsanwaltschaften, Gewerkschaften und Beratungsstellen besucht werden.

73. In den meisten Staatsanwaltschaften werden Fälle von Menschenhandel von Einheiten bearbeitet, die auf organisierte Kriminalität spezialisiert sind. Es gibt nur wenige auf Menschenhandelsfälle spezialisierte Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. In Berlin verfügt die Staatsanwaltschaft über Abteilungen, die für Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und für Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung zuständig sind. Eine der spezialisierten Staatsanwältinnen ist auch als Beauftragte für das Thema Menschenhandel tätig und gibt Fachwissen an Kolleginnen und Kollegen weiter. Mit Ausnahme von Berlin und Nordrhein-Westfalen scheinen Fortbildungsmaßnahmen für Staatsanwältinnen, Staatsanwälte, Richterinnen und Richter zum Thema Menschenhandel selten zu sein. Die Länder verweisen meist auf die Deutsche Richterakademie, eine von der Bundesregierung und den Ländern gemeinsam getragene Schulungseinrichtung. Die Richterakademie dient der Fortbildung von Richterinnen und Richtern aller Gerichtszweige sowie von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in Deutschland. Nordrhein-Westfalen organisiert eine dreitägige Fortbildungsveranstaltung zum Thema „Internationaler Menschenhandel“, die jährlich angeboten wird. Seit 2012 haben an diesen Tagungen insgesamt 29 Richterinnen und Richter und 52 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aus verschiedenen Ländern teilgenommen. In Rheinland-Pfalz nahmen acht Staatsanwältinnen und Staatsanwälte an Seminaren und anderen Fortbildungsveranstaltungen teil, die 2013 und 2014 im Rahmen des Bündnisses gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung vom Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen veranstaltet wurden.

74. Auf Bundesebene hat eine Unterarbeitsgruppe der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel Standards für die Aus- und Fortbildung zum Thema Frauenhandel entwickelt, die sich an alle im Bereich Menschenhandelsdelikte tätigen Berufsgruppen richtet. Das Dokument wurde unter der Federführung des BKA und unter Einbindung von Vertreterinnen und Vertretern von KOK, Länder-Justizverwaltungen (Staatsanwaltschaft Dortmund) und des Aus- und Fortbildungsinstituts der Polizei Nordrhein-Westfalens verfasst.<sup>29</sup>

75. Im Rahmen des „Bündnisses gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ (siehe Absätze 35 und 100), das vom Arbeits- und Sozialministerium sowie mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziert wird, haben die Projektpartner Ausbildungsseminare und Workshops für das Personal der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, von Ausländerbehörden, Jobcentern, Beratungsstellen, Polizeidiens-ten, Staatsanwaltschaften, der Gewerbeaufsicht, von Gewerkschaften und Sozialämtern sowie für an Sprachkursen teilnehmende Personen durchgeführt.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Im Internet einsehbar unter: [http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/bund-laender-arbeits-gruppe-frauenhandel.property=pdf\\_bereich=bmfsfj\\_sprache=de\\_rwb=true.pdf](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/bund-laender-arbeits-gruppe-frauenhandel.property=pdf_bereich=bmfsfj_sprache=de_rwb=true.pdf).

<sup>30</sup> Siehe <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/aktuelles/fortbildungsangebot-zum-thema-menschenhandel-und-arbeitsausbeutung>.

76. Speziell für in Beratungsstellen tätiges Personal hat KOK ein Schulungshandbuch mit Richtlinien für Mitgliedsorganisationen herausgegeben. Im Allgemeinen stehen keine oder nur geringe Fördermittel für die Fortbildung oder Erlangung von Zusatzqualifikationen für Beraterinnen und Berater zur Verfügung; allerdings gibt es einige bemerkenswerte Ausnahmen, zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, wo das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter die jährliche Finanzierung der Fortbildung für das Netzwerk der Beratungsstellen für Menschenhandelsopfer übernimmt.

77. Als Teil eines in den Jahren 2011/2012 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführten Projekts wurden Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter geschult, die im Bereich der Identifizierung von Menschenhandelsopfern im Asylverfahren tätig sind.

78. GRETA begrüßt die Aus- und Fortbildung von Polizeibeamtinnen, Polizeibeamten, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten. Angesichts der begrenzten Anzahl an Fortbildungsveranstaltungen hat jedoch eine erhebliche Zahl von zur Bekämpfung des Menschenhandels eingesetzten Ermittlerinnen und Ermittlern, und hierbei insbesondere außerhalb großer Städte tätige Beamtinnen und Beamte, keine entsprechende Aus- bzw. Fortbildung erhalten. GRETA liegen nur begrenzte Informationen über die angebotenen Schulungen für sonstige öffentliche Bedienstete vor, die möglicherweise in Kontakt mit Menschenhandelsopfern kommen (beispielsweise nicht an Ermittlungen beteiligte Polizeibeamtinnen und -beamte, Bedienstete von Ausländerbehörden, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von speziellen Hafteinrichtungen für illegale Migranten).

**79. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weiterhin in regelmäßige Fortbildungen für alle Berufsgruppen investieren sollten, die mit Menschenhandelsopfern in Kontakt kommen, insbesondere Polizeibeamte, Staatsanwälte, Richter, Sozialarbeiter, medizinisches Personal, Beschäftigte der Gewerbeaufsicht, Personal von Beratungsstellen, für Migration und Asylfragen zuständige Bedienstete und Personal von speziellen Hafteinrichtungen für illegale Migranten, und die sich mit Themen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel zum Zweck verschiedener Formen von Ausbeutung sowie mit den Rechten von Menschenhandelsopfern befassen. Die Fortbildungsprogramme sollten darauf ausgelegt sein, den relevanten Berufsgruppen mehr Wissen und Fähigkeiten zu vermitteln, damit sie Menschenhandelsopfer besser identifizieren, unterstützen und beschützen, die Entschädigung der Opfer erleichtern und die Verurteilung der Menschenhändler sicherstellen können.**

### *iii. Datenerhebung und Forschung*

80. Der vom Übereinkommen befürwortete Menschenrechtsansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels erfordert eine angemessene Überwachung und Evaluierung. Ein wesentlicher Bestandteil ist die regelmäßige Verfügbarkeit umfassender Statistiken sowohl zu den Entwicklungen im Bereich Menschenhandel als auch zu den Ergebnissen der Hauptakteure im Kampf gegen den Menschenhandel. Die Sammlung von Daten, die von verschiedenen staatlichen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen stammen, lässt Bedenken im Hinblick auf den Datenschutz, insbesondere bei persönlichen Daten, aufkommen. Für die Erhebung, Speicherung, Weitergabe, Erstellung und Verbreitung von Daten sind internationale Standards entwickelt worden. Um die vollständige Einhaltung dieser Standards sicherzustellen, wird von den Vertragsparteien erwartet, dass sie entsprechende Maßnahmen und Verfahren des Datenschutzes anwenden. Eine weitere Voraussetzung für die Bekämpfung des Menschenhandels basierend auf dem Menschenrechtsansatz ist die Durchführung von Forschungen und Analysen unter besonderer Berücksichtigung der Rechte und Interessen der Opfer.

81. Eine wichtige Quelle statistischer Daten über den Menschenhandel ist das Bundeslagebild Menschenhandel, das seit 1994 jährlich vom Bundeskriminalamt erstellt wird.<sup>31</sup> Es basiert auf den Ergebnissen polizeilicher Ermittlungen und umfasst statistische Daten über Verdächtige und Opfer (Anzahl, Geschlecht, Nationalität, Altersstruktur, Umstände der Anwerbung). In den Kriminalstatistiken sind keine Daten zu anderen Formen des Menschenhandels als denen der sexuellen Ausbeutung oder der Arbeitsausbeutung, wie zum Beispiel zum Menschenhandel zur Entnahme von Organen oder zur erzwungenen Bettelei, enthalten, weil diese von den Paragraphen 232, 233 und 233a StGB (siehe Absatz 43) nicht erfasst werden.

<sup>31</sup> Im Internet einsehbar unter: [http://www.bka.de/nn\\_231620/DE/ThemenABisZ/Deliktbereiche/Menschenhandel/Lagebilder/lagebilder.node.html?nnn=true](http://www.bka.de/nn_231620/DE/ThemenABisZ/Deliktbereiche/Menschenhandel/Lagebilder/lagebilder.node.html?nnn=true).

82. Neben dem jährlichen Bericht des BKA<sup>32</sup> werden vom Statistischen Bundesamt gerichtliche Kriminalstatistiken bzw. Strafverfolgungsstatistiken veröffentlicht. Aufgrund der zeitlichen Verschiebung der erfassten Fälle und aufgrund anderer methodischer Unterschiede sind die Statistiken des BKA und des Statistischen Bundesamtes nicht miteinander vergleichbar. Beide Behörden erstellen ihre Statistiken auf der Grundlage von auf Länderebene erhobenen Daten.

83. Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel KOK plant derzeit ein Projekt zur zentralen Erfassung und Analyse von Daten der Beratungsstellen. Die KOK-Mitgliedsorganisationen haben ihre Zustimmung zum Start dieses Projekts bereits erteilt. Die Finanzierung der Datenerhebung und -analyse ist jedoch noch nicht gesichert. Ziel des Projekts ist eine einheitliche Datenerhebung unter besonderer Berücksichtigung von Datenschutzstandards. Ferner hat KOK im Rahmen des „dataCT“-Projekts einen praktischen Leitfaden zum Thema „Herausforderungen des Datenschutzes in der Politik gegen Menschenhandel“ veröffentlicht.<sup>33</sup>

84. GRETA stellt fest, dass eine regelmäßige Datenerhebung und Berichterstattung über das Phänomen des Menschenhandels derzeit auf den Bereich der Strafverfolgung beschränkt ist. Daten über die Durchsetzung von Opferrechten, wie zum Beispiel Daten über die Anzahl der Bedenkzeiten oder Entschädigungen, die den Opfern vom Staat gewährt bzw. vom Täter geleistet werden, werden derzeit nicht erhoben.

**85. Zum Zweck der Erstellung, Überwachung und Evaluierung von Maßnahmen gegen den Menschenhandel fordert GRETA die deutschen Behörden dringend auf, ein umfassendes und kohärentes Datenerhebungssystem zum Thema Menschenhandel zu entwickeln und zu betreiben, und zwar durch Zusammentragen der von sämtlichen Hauptakteuren erhobenen, verlässlichen statistischen Daten, die eine Aufschlüsselung nach Geschlecht, Alter, Art der Ausbeutung, Herkunftsland und/oder Zielland erlauben. Ergänzend sollten alle erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung des Rechts der betroffenen Personen auf den Schutz ihrer persönlichen Daten ergriffen werden, was auch für Nichtregierungsorganisationen, die Menschenhandelsopfer betreuen, gelten muss, wenn sie um Daten für die nationale Datenbank gebeten werden. Außerdem sollten Daten bezüglich der Menschenhandelsopfern gewährten Erholungs- und Bedenkzeit und der ihnen gezahlten Entschädigung erhoben werden.**

86. Derzeit wird von öffentlichen Stellen, Wissenschaftlern und der Zivilgesellschaft in erheblichem Maße zu verschiedenen Fragen der Menschenhandelsthematik geforscht. Beispielsweise veröffentlicht KOK regelmäßig Studien, Analysen und Handreichungen zum Thema.<sup>34</sup> Das BMAS hat eine umfassende Studie über die verschiedenen Aspekte des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung in Auftrag gegeben.<sup>35</sup> Des Weiteren hat das Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung eine umfassende Studie zu diesem Phänomen veröffentlicht.<sup>36</sup> Im Rahmen des Projekts „Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ (siehe Absatz 35) sind drei Studien über Formen des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Rheinland-Pfalz veröffentlicht worden.<sup>37</sup> Ferner wurden in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage von Verfahrensakten in Fällen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung mehrere Studien durchgeführt.<sup>38</sup> Das Deutsche Institut für Menschenrechte verfolgt ebenfalls die Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels und veröffentlicht Forschungsarbeiten zu diesem Thema.<sup>39</sup>

<sup>32</sup> Das Land Nordrhein-Westfalen veröffentlicht ebenfalls ein jährliches Lagebild zum Thema Menschenhandel; der Bericht von 2013 ist im Internet einsehbar unter: [http://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LKA/Lagebild Menschenhandel NRW 2013.pdf](http://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LKA/Lagebild_Menschenhandel_NRW_2013.pdf).

<sup>33</sup> Im Internet einsehbar unter: <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/en/kok-informs/website-news/kok-news/artikel/veroeffentlichung-datact-herausforderungen-des-datenschutzes-in-der-politik-gegen-menschenhandel.html>.

<sup>34</sup> Zum Beispiel „Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung“, 2013, im Internet einsehbar unter: [http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/Handreichung Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung.pdf](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/Handreichung_Menschenhandel_als_Menschenrechtsverletzung.pdf).

<sup>35</sup> Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, 2011, im Internet einsehbar unter: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/studie-menschenhandel.pdf?blob=publicationFile>.

<sup>36</sup> Im Internet einsehbar unter: <http://www.gegen-menschenhandel.de/Downloads/BBGM%20Studie%20September%202010.pdf>.

<sup>37</sup> Im Internet einsehbar unter: <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/fachportal?categories=71>.

<sup>38</sup> Der Bericht zu Rheinland-Pfalz ist im Internet einsehbar unter: [http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/sites/default/files/faelle\\_von\\_menschenhandel\\_zur\\_arbeitsausbeutung\\_in\\_rlp\\_analyse\\_der\\_verfahrensakten.pdf](http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/sites/default/files/faelle_von_menschenhandel_zur_arbeitsausbeutung_in_rlp_analyse_der_verfahrensakten.pdf).

<sup>39</sup> Zum Beispiel: Follmar-Otto/Rabe, Human Trafficking in Germany - Strengthening Victim's Human Rights, 2009, im Internet einsehbar unter: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/study\\_human\\_trafficking\\_in\\_Germany.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/study_human_trafficking_in_Germany.pdf) (in

---

#### iv. Internationale Zusammenarbeit

87. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien zur Zusammenarbeit „im größtmöglichen Umfang“ mit dem Ziel der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, des Schutzes und der Unterstützung von Opfern sowie der Ermittlung diesbezüglicher Straftaten (Artikel 32).

88. Die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen wird durch das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) geregelt. Gemäß der allgemeinen Bestimmung (§ 59 IRG) kann jedem Staat, unabhängig davon, ob ein multilaterales oder bilaterales Rechtshilfeabkommen existiert, Rechtshilfe gewährt werden. In Paragraph 74 IRG sind die Zuständigkeiten für die Entscheidung über ausländische Rechtshilfeersuchen oder über die Stellung von Rechtshilfeersuchen an ausländische Staaten sowie über die Übermittlung von Daten ohne vorheriges Ersuchen festgelegt. Diese Zuständigkeiten liegen grundsätzlich beim Bundesministerium für Justiz und können auf andere Bundesbehörden übertragen werden. Die Bundesregierung ist ebenfalls berechtigt, die Befugnisse auf die Länderregierungen zu übertragen.

89. Die zuständigen Behörden in Deutschland können als Teil der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen Daten ohne vorheriges Ersuchen an die Behörden eines anderen Landes übermitteln. Dies ist grundsätzlich in § 61a IRG geregelt, der vorsieht, dass Gerichte und die Staatsanwaltschaft unter bestimmten Bedingungen persönliche Daten aus einem Strafverfahren ohne ein Ersuchen übermitteln dürfen.

90. In Paragraph 92 IRG ist die Übermittlung von Informationen, einschließlich persönlicher Daten, an Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach vorherigem Ersuchen geregelt. Gemäß dieser Bestimmung können die zuständigen Polizeibehörden des Bundes und der Länder persönliche Daten an die ermittelnde Behörde eines anderen EU-Mitgliedstaats übermitteln. Die Zuständigkeit für die Übermittlung von Informationen ohne Ersuchen an einen anderen EU-Mitgliedstaat oder einen Schengen-assoziierten Staat ist in § 92c IRG geregelt und bezieht sich auf alle öffentlichen Stellen, einschließlich Polizeibehörden.

91. Darüber hinaus bestimmt eine spezielle Ermächtigungsklausel für das Bundeskriminalamt in §§ 14 und 14a des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) die Übermittlung relevanter Daten an Behörden anderer Staaten. In der Regel werden Rechtshilfeersuchen der Länder vom BKA über den Interpol-Weg, über Europol oder Verbindungsbeamte des BKA ins Ausland gesteuert und die Antworten entsprechend über denselben Weg zurückgeleitet. Derzeit sind 66 BKA-Verbindungsbeamte an 53 Orten in 50 Partnerländern stationiert.<sup>40</sup> Der Aufgabenbereich dieser Strafverfolgungsbeamten umfasst die Einleitung und Unterstützung von Ermittlungen sowie die Beobachtung der Lage der (organisierten) Kriminalität im Gastland. Die Beamtinnen und Beamten unterstützen andere deutsche Strafverfolgungsbehörden und vertreten die Interessen der deutschen Politik.

92. Mit ausgewählten Nicht-EU-Mitgliedstaaten wurden bilaterale Abkommen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität unterzeichnet, die sich im Allgemeinen auch auf die Bekämpfung des Menschenhandels beziehen, wie das Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und anderer Straftaten von erheblicher Bedeutung mit der Ukraine.<sup>41</sup> In ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf von GRETA wiesen die deutschen Behörden auf die besondere praktische Relevanz der bilateralen Abkommen hin, die mit den Vereinigten Staaten von Amerika, mit Kanada und Indien geschlossen wurden.<sup>42</sup>

93. Die deutsche Polizei nimmt immer wieder an mehreren gemeinsamen Ermittlungsgruppen teil. So führte beispielsweise eine gemeinsame Ermittlung zwischen dem LKA Bremen und der Polizei in Pleven, Bulgarien, 2009 zur Ausstellung von sechs Haftbefehlen. Das LKA Stuttgart führte 2010 eine

---

Englisch); Rabe/Tanis, Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung, 2013 (in Zusammenarbeit mit KOK und der Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft (EVZ)), im Internet einsehbar unter: **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig. /tx commerce/Handreichung Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung.pdf.**

<sup>40</sup> [http://www.bka.de/EN/TheBKA/Tasks/InternationalFunction/LiaisonOfficers/liaisonOfficers\\_node.html?nnn=true](http://www.bka.de/EN/TheBKA/Tasks/InternationalFunction/LiaisonOfficers/liaisonOfficers_node.html?nnn=true).

<sup>41</sup> Im Internet einsehbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/076/1707606.pdf>.

<sup>42</sup> Vertrag vom 14. Oktober 2003 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Rechtshilfe in Strafsachen; Vertrag vom 13. Mai 2002 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Kanada über die Rechtshilfe in Strafsachen. Auslieferungsabkommen vom 11. Juli 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Kanada; Auslieferungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 20. Juni 1978; Auslieferungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Indien vom 27. Juni 2001.

gemeinsame Ermittlung mit einer Polizeieinheit in Rumänien durch, während das Polizeipräsidium Südosthessen 2012 mit einer Polizeieinheit in Bulgarien zusammenarbeitete.

94. Deutschland nimmt auf EU-Ebene an EMPACT<sup>43</sup>-Projekten teil. Das EMPACT-Projekt Menschenhandel ist eine multilaterale Plattform zur Zusammenarbeit, die Bestandteil der nachrichtendienstlich unterstützten Polizeiarbeit zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, zur Festlegung von Prioritäten und Entwicklung einer internationalen Zusammenarbeit zur Überführung von Tätergruppen ist. In diesem Rahmen wurde unter Leitung des BKA 2012 ein von EUROPOL koordinierter, gemeinsamer europäischer Kontrolltag durchgeführt, dessen Zielrichtung die europaweit betriebenen nigerianischen Netzwerke im Menschenhandelsbereich waren. Im Laufe der Operation ermittelten Strafverfolgungsbehörden in neun europäischen Ländern Orte, die im Zusammenhang mit Prostitution stehen. Diese Form der internationalen Zusammenarbeit trug zu wertvollen Erkenntnissen über die Netzwerke und Vorgehensweisen nigerianischer Menschenhändler bei.<sup>44</sup>

**95. GRETA lobt die im Bereich der internationalen Zusammenarbeit von den deutschen Behörden unternommenen Anstrengungen und fordert sie auf, die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verhütung des Menschenhandels, die Unterstützung von Menschenhandelsopfern sowie die Ermittlung und Strafverfolgung von Menschenhandelsdelikten, unter anderem durch die Eruierung weiterer Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren in Herkunfts- und Durchgangsländern, fortzusetzen.**

## **2. Umsetzung der Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels durch Deutschland**

96. Gemäß Artikel 5 des Übereinkommens sind die Vertragsparteien verpflichtet, gegebenenfalls unter Einbeziehung einschlägiger NRO'n, anderer in Betracht kommender Organisationen und sonstiger Teile der Zivilgesellschaft koordinierte Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels zu treffen. Das Übereinkommen verlangt von den Vertragsparteien insbesondere die Ergreifung von Maßnahmen, die der Nachfrage entgegenwirken, Grenzkontrollen stärken und die Unversehrtheit, Sicherheit und Gültigkeit der Reise- oder Identitätsdokumente sicherstellen (Artikel 6 bis 9).

### **a. Maßnahmen zur Schärfung des Bewusstseins**

97. Viele Sensibilisierungsmaßnahmen in Deutschland werden von Beratungsstellen durchgeführt, die Menschenhandelsopfer betreuen. Fachberatungsstellen konzentrieren ihre vorbeugenden Maßnahmen in erster Linie auf in den Schulunterricht einbezogene Erziehungsprogramme für Kinder und Jugendliche. Diese Arbeit wird beispielsweise von der Nichtregierungsorganisation SOLWODI in Aachen geleistet. In den Schulen Baden-Württembergs wird das Thema Menschenhandel nicht gesondert behandelt; daher haben Religions- bzw. Ethiklehrer Fachberatungsstellen gebeten, hin und wieder Präventionsprogramme durchzuführen. In Niedersachsen bedienen sich Fachberatungsstellen verschiedener Mittel und Medien zur Prävention, darunter die Veröffentlichung von Videos und Filmen zur Menschenhandelsthematik sowie die Organisation von Veranstaltungen und Diskussionen in Schulen und Jugendclubs.

98. Das Projekt „Lost in Cyber World“ der Beratungsstelle IN VIA, das in Zusammenarbeit mit ausländischen, auf die Bekämpfung des Menschenhandels spezialisierten Organisationen durchgeführt wird, macht auf die Risiken des „Online Grooming“ aufmerksam. Dieses anfänglich von der EU finanzierte Projekt wurde 2010 gestartet und soll Kinder im Alter zwischen 12 und 16 Jahren sowie Eltern und Lehrer für das Thema sensibilisieren. Ferner wurde im Rahmen eines gemeinsamen Projekts, in dem sich die Fachberatungsstelle Kobra zusammen mit dem Jugendamt Hannover und einem Mädchenhaus engagierte, ein Film produziert, der Jugendliche auf die Risiken aufmerksam machen soll, von so genannten „Loveboys“ zur Prostitution gezwungen zu werden.<sup>45</sup>

99. Darüber hinaus gibt es einige Sensibilisierungsprogramme, die sich an potenzielle Opfer von Arbeitsausbeutung richten. Ein Beispiel dafür ist das Projekt „OPEN“, das von dem Verein für Interna-

<sup>43</sup> European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats (europäische multidisziplinäre Plattform zur Bekämpfung krimineller Bedrohungen).

<sup>44</sup> Siehe <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview20120.pdf>, Seite 35.

<sup>45</sup> Im Internet einsehbar unter: [www.youtube.com/watch?v=aGBFKkufCcc](http://www.youtube.com/watch?v=aGBFKkufCcc).

tionale Jugendarbeit (VIJ) durchgeführt wird, der Bestandteil des Wohlfahrtsverbandes Diakonie ist. Bei „OPEN“ handelt es sich um ein Beratungs- und Unterstützungsprogramm für junge Frauen aus Osteuropa, die Arbeit in Deutschland suchen. Das Projekt setzt auf Prävention von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung durch Beratung vor Ort in den Heimatländern. Außerdem nahm Deutschland mit dem Diakonie Werk Bremen und dem VIJ Stuttgart an dem EU-Projekt „Wer informiert ist, ist geschützt“ zum Thema Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung teil, das zwischen 2011 und 2013 durchgeführt wurde. Die Präventionsmaßnahmen im Rahmen dieses Projekts bezogen sich in erster Linie auf Jugendliche, Studierende und Schülerinnen bzw. Schüler.

100. Im Rahmen des von der Arbeitsgemeinschaft für politische Bildung „Arbeit und Leben Berlin“ koordinierten Projekts „Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ wurde eine Broschüre mit dem Titel „Arbeitszeitkalender“ produziert, die Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern helfen soll, ihre Arbeitszeiten festzuhalten, und die sie über Gesetze im deutschen Arbeitsrecht informiert.<sup>46</sup> Im Rahmen dieses Projekts wurden auch drei Teilprojekte in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gefördert. Projektpartner in Brandenburg ist der DGB Berlin/Brandenburg, der in Zusammenarbeit mit dem Projekt „Faire Mobilität“ zweimal wöchentlich Beratungsleistungen in Frankfurt/Oder und Potsdam anbietet. Dieses Teilprojekt richtet sich hauptsächlich an mittel- und osteuropäische Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter sowie Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus in Deutschland. In Rheinland-Pfalz wird das Teilprojekt vom Landesministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen organisiert; es umfasst einen in Zusammenarbeit mit der gemeinnützigen Gesellschaft für Beratung und Bildung „Arbeit und Leben Rheinland-Pfalz“ entwickelten Lehrgang, der in Sprachkursen an verschiedenen Erwachsenenbildungseinrichtungen gehalten wird. Das Teilprojekt in Nordrhein-Westfalen wird von der Diakonie Wuppertal getragen und umfasst die Veröffentlichung und Verteilung von Merkblättern zu Beratungsleistungen an Orten, die typischerweise von potenziellen Opfern des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung aufgesucht werden.

101. Das Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (BBGM)<sup>47</sup> war ein Pilotprojekt des Landes Berlin, das sich zwischen 2009 und 2012 mit dem Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung befasste. Zu den Aktivitäten des BBGM zählten Fortbildungsveranstaltungen und Fachtagungen, die Verbreitung von Informationsmaterial<sup>48</sup> und die Veröffentlichung von Studien. Im Oktober 2011 veröffentlichte das BBGM einen Kurzfilm zum Thema Menschenhandel, der in Kinos und öffentlichen Verkehrsmitteln der Stadt Berlin gezeigt wurde. Ferner gab das Projekt "Faire Mobilität" des DGB 2013 in Zusammenarbeit mit bulgarischen Gewerkschaften eine Informationsbroschüre zum Thema Risiken des Menschenhandels und der Arbeitsausbeutung heraus, die sich an bulgarische und rumänische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer richtet, die auf ihrer Arbeitssuche nach Deutschland kommen wollen.

102. Einige der Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) befassen sich auch mit Prävention. Die Projekte verfolgen einen doppelten Ansatz: Sie sollen sowohl das Bewusstsein schärfen als auch der Nachfrage entgegenwirken, beispielsweise durch das Bereitstellen von Sozialleistungen zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation benachteiligter Personengruppen, die potenzielle Opfer von Menschenhändlern sind. Im Rahmen des gemeinsamen Projekts „Triple Win“ der GIZ<sup>49</sup> und der ZAV<sup>50</sup> erhalten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der GIZ angebotene vorbereitende Schulungen und Deutschkurse in ihren Heimatländern, bevor sie von der ZAV in Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland vermittelt werden.

103. GRETA begrüßt die Vielfalt der in Deutschland ergriffenen Maßnahmen zur Schärfung des Bewusstseins im Hinblick auf den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung, erkennt jedoch auch, dass ein Großteil dieser Aktivitäten projektbezogen und daher im Wesentlichen nur für einen kurzen Zeitraum angelegt ist. Die Behörden des Bundes und der Länder haben,

<sup>46</sup> Die Broschüre existiert in 13 Sprachen und ist im Internet einsehbar unter: <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/en/information-material/work-time-calender>.

<sup>47</sup> Das Projekt BBGM wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und vom Europäischen Sozialfonds für Deutschland finanziert. Projektpartner waren der Bezirk Berlin-Brandenburg des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), die Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die Internationale Organisation für Migration (IOM).

<sup>48</sup> Das Informationsblatt „Gute Arbeit“ liegt in 14 Sprachen vor und informiert Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter über ihre Arbeitnehmerrechte und über Beratungsangebote.

<sup>49</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

<sup>50</sup> Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit.

gemeinsam mit der Zivilgesellschaft, keine Konzepte für Sensibilisierungsprogramme von systematischer, allgemeiner und umfassender Natur entwickelt. Darüber hinaus stellt GRETA fest, dass es nur wenige oder gar keine derartigen Maßnahmen in Bezug auf den Kinderhandel und andere Formen der Ausbeutung (wie erzwungene Bettelei, Ausnutzung von Straftaten oder die Entnahme von Organen) gibt.

**104. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weiterhin das Bewusstsein für das Thema Menschenhandel schärfen und zukünftige Informations- und Aufklärungskampagnen umfassend planen sollten, dabei jedoch die Zivilgesellschaft mit einbeziehen, die Wirksamkeit der bisherigen Maßnahmen bewerten und erkannte Bedürfnisse berücksichtigen sollten. Ferner fordert GRETA die deutschen Behörden dringend auf, Maßnahmen zur Sensibilisierung für den Kinderhandel und andere Formen des Menschenhandels (wie zum Zweck der erzwungenen Bettelei, zur Ausnutzung von Straftaten oder der Entnahme von Organen) zu entwickeln.**

b. Maßnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken

105. Im Einklang mit dem Übereinkommen sind Maßnahmen, die der Nachfrage nach den Leistungen von Menschenhandelsopfern, insbesondere von Frauen und Kindern, entgegenwirken, als positive Verpflichtung der Vertragsparteien zur Einführung und Stärkung derartiger Maßnahmen im Hinblick auf den Menschenhandel zum Zweck jeglicher Form von Ausbeutung (siehe Absatz 108 des Erläuternden Berichts zum Übereinkommen) zu verstehen. Wie es in den Empfohlenen Grundprinzipien und Richtlinien zum Thema Menschenrechte und Menschenhandel niedergelegt ist, sollen Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels die Nachfrage als grundlegende Ursache für den Menschenhandel in den Blick nehmen.<sup>51</sup>

106. Eine bedeutende Reform des deutschen Arbeitsmarkts war das Inkrafttreten des Gesetzes über einen allgemeinen Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde ab dem 1. Januar 2015.<sup>52</sup> Ziel des Gesetzes ist es, angemessene Beschäftigungsbedingungen insbesondere in jenen Dienstleistungsbereichen zu gewährleisten, die unzureichend geregelt sind und in denen eine Festsetzung des Mindestlohns schwierig war, z.B. im Bausektor, in der Fleischverarbeitungsindustrie und der Gebäudereinigung. Die Einführung eines Mindestlohns kann auch als Maßnahme zur Reduzierung der Nachfrage nach billigen Arbeitskräften betrachtet werden, weil Arbeitgeber nun abgeschreckt werden, Gehälter unter dem Mindestlohn zu zahlen.

107. Nach Angaben der deutschen Behörden dienen die in den Absätzen 97 bis 102 genannten Sensibilisierungsmaßnahmen für das Thema Menschenhandel gleichzeitig dazu, der Nachfrage nach den Leistungen von Menschenhandelsopfern entgegenzuwirken. Darüber hinaus wurde besonderer Wert auf eine internationale Kampagne zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Ausbeutung im Tourismus gelegt. Am 27. September 2010 starteten die Regierungen von Deutschland, Österreich und der Schweiz diese Kampagne, die verschiedene Ministerien und Strafverfolgungsbehörden gemeinsam mit Tourismusverbänden und Nichtregierungsorganisationen betreiben. Die Kampagne soll das Bewusstsein von Touristen für dieses Problem schärfen und sie über eine spezielle E-Mail-Adresse bei den Bundeskriminalämtern dieser Länder informieren, mit der sie mutmaßliche Straftaten anzeigen können.<sup>53</sup> Im Januar 2013 traten Frankreich und Luxemburg dieser Kampagne bei.

108. Eine weitere Präventionsmaßnahme ist die von der Fachberatungsstelle Ban Ying 2006 gestartete Öffentlichkeitskampagne „Verantwortlicher Freier“. Mit Hilfe einer Website<sup>54</sup> informiert die Beratungsstelle Kunden von Prostituierten darüber, wie sie Fälle von unfreiwilliger Prostitution oder Ausbeutung erkennen, und ermutigt sie, solche Fälle zu melden.

**109. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weitere Anstrengungen unternehmen sollten, um gemeinsam mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft, einschließlich der Gewerkschaften und Arbeitgeber, der Nachfrage nach Leistungen von durch Men-**

<sup>51</sup> Grundprinzip 4 des Addendums zum Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (E/2002/68/Add. 1), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>.

<sup>52</sup> Im Internet einsehbar unter: [http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl114s1348.pdf#bgbl114s1348.pdf](http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl114s1348.pdf#bgbl114s1348.pdf)

<sup>53</sup> In Deutschland: [stopp-missbrauch@.bka.de](mailto:stopp-missbrauch@.bka.de).

<sup>54</sup> Die Website ist einsehbar unter: [www.verantwortlicherfreier.de](http://www.verantwortlicherfreier.de).

---

**schenhandel zum Zweck jeglicher Form der Ausbeutung betroffenen Personen entgegenzuwirken.****c. Soziale, wirtschaftliche und andere Initiativen für durch Menschenhandel gefährdete Personengruppen**

110. Was gefährdete Personengruppen innerhalb Deutschlands anbetrifft, so hat die Bundesregierung keinerlei soziale und wirtschaftliche Maßnahmen speziell für jene Personengruppen entwickelt oder umgesetzt, die Gefahr laufen, Opfer von Menschenhändlern zu werden. Jedoch erreichen viele allgemeine, speziell für Mädchen konzipierte Präventionsmaßnahmen gegen häusliche und sexuelle Gewalt im weiteren Sinne eine Stärkung der Selbstständigkeit (Empowerment) dieser gefährdeten Personengruppe und können daher zur Prävention von Menschenhandel beitragen.

111. Mehrere Länder verweisen auf Maßnahmen zur Stärkung der Selbstständigkeit gefährdeter Gruppen, die ihre Aktivitäten zur Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel ergänzen. In Berlin wurden Wirtschaftsmigranten, die aus Notsituationen fliehen, und junge Deutsche aus schwierigen Familienverhältnissen als zwei besonders gefährdete Personengruppen identifiziert, denen nun verschiedene Unterstützungsleistungen angeboten werden. In Bezug auf sexuelle Ausbeutung wird auf so genannte Empowerment-Workshops verwiesen, die im Rahmen des Projekts „Lost in Cyber World“ und von Hydra, einer Beratungsstelle für Prostituierte, durchgeführt werden. Das im Rahmen des Projekts entwickelte Informationsmaterial wurde in Schulcurricula in Litauen und Bulgarien aufgenommen; darüber hinaus wurden die didaktischen Materialien global verbreitet.<sup>55</sup> In Brandenburg und Rheinland-Pfalz dienen ein Unterrichtsmodul, das im Rahmen des Projekts „Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ entwickelt wurde, sowie das Angebot an Fortbildungen in Integrations- und Sprachkursen und mehrsprachiges Informationsmaterial zur Stärkung der Selbstständigkeit von durch Menschenhandel gefährdeten Gruppen.

112. Aufbauend auf den Erfahrungen, die in den mit dem BMZ kooperierenden Ländern gesammelt wurden, werden auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit Maßnahmen ergriffen, die spezifisch, inklusiv und langfristig angelegt sind, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Ziel des Projekts „Soziale Eingliederung von Betroffenen von Menschenhandel (Social Protection and Prevention of Human Trafficking – SPPHT) ist die Förderung der wirtschaftlichen Stärkung der Selbstständigkeit und die soziale Eingliederung von Opfern des Menschenhandels und gefährdeter Risikogruppen im Westbalkan durch Unterstützung in folgenden vier Bereichen: soziale Strukturen und Sozialpolitik auf nationaler Ebene, Dezentralisierung der sozialen Dienstleistungen, unmittelbare Maßnahmen zur sozialen Inklusion sowie Schaffung regionaler Mechanismen zur Zusammenarbeit und Koordinierung. Das Projekt basiert in erster Linie auf Zusammenarbeit und sieht für jeden Interventionsbereich eine Wirkungsabschätzung vor.

113. Zwischen 2011 und 2014 unterstützte das BMZ fünf von Privatunternehmen durchgeführte Projekte auf den Philippinen, in Kamerun, Kenia und Indien mit insgesamt 958.597 Euro. Darüber hinaus finanziert das Ministerium ein Programm in Burkina Faso, das unter anderem die Bekämpfung des Kinderhandels zum Ziel hat und Ausbildungs- und Aufklärungsmaßnahmen sowie einen Sonderfonds als alternative Einkommensquelle für Jugendliche und arme Familien umfasst. Des Weiteren fördert das BMZ im Rahmen des Projekts PRODEM den Dialog zwischen staatlichen Institutionen und der Öffentlichkeit in Ecuador und bietet Beratungsdienste für Menschenhandelsopfer an. Bei der Entwicklung von bilateralen Programmen zur Bekämpfung des Menschenhandels findet keine Absprache mit dem Bundesministerium des Innern, auch nicht mit dem Bundeskriminalamt, statt.

114. Auf Initiative des BMZ riefen Vertreter von Bekleidungs- und Textilindustrie, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft das „Bündnis für Nachhaltig Produzierte Textilien“ ins Leben, das am 16. Oktober 2014 in Kraft trat.<sup>56</sup> Dieses Bündnis hat die Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Bedingungen entlang der textilen Zulieferkette, insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen in den Herstellerländern, zum Ziel. Über 60 Organisationen, in denen sämtliche Akteure vertreten sind, haben sich gemäß einem Aktionsplan unter anderem zur Förderung einer fairen Entlohnung verpflichtet, die den Lebensunterhalt von Textilarbeiterinnen und Textilarbeitern sicherstellt. Die Bundesregierung wird die gemeinsamen Anstrengungen des Bündnisses mit konkreten Kooperations-

---

<sup>55</sup> Das Material wurde im Netzwerk COATNET verbreitet und dient nun weltweit in Jugendzentren als Schulungsgrundlage.

<sup>56</sup> Die Gründungsvereinbarung ist im Internet einsehbar unter: [http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/Textilbuenndnis/2014-10-16-Praesentation\\_Gruendungsakt.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/Textilbuenndnis/2014-10-16-Praesentation_Gruendungsakt.pdf).

projekten in den Hauptherstellerländern wie Bangladesch, Pakistan, Kambodscha, China und Vietnam unterstützen.

115. Fachberatungsstellen, die Prostituierte und Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter betreuen, tragen ebenfalls beispielsweise mit Beratungs- und Informationsangeboten zur Stärkung der Selbstständigkeit von gefährdeten und benachteiligten Zielgruppen bei.

**116. GRETA begrüßt die von den deutschen Behörden unterstützten Maßnahmen in Herkunftsländern zugunsten von durch Menschenhandel gefährdeten Personengruppen. Gleichzeitig ist GRETA der Ansicht, dass die deutschen Behörden die Prävention von Menschenhandel durch soziale und wirtschaftliche Stärkungsmaßnahmen für gefährdete Personengruppen in Deutschland intensivieren sollten.**

d. Maßnahmen an den Grenzen zur Verhütung des Menschenhandels und Maßnahmen zur Ermöglichung der legalen Migration

117. Gemäß dem Übereinkommen sollen die Vertragsparteien so weit wie möglich die Grenzkontrollen verstärken, die zur Verhütung und Aufdeckung des Menschenhandels erforderlich sind. Alle Nachbarländer Deutschlands sind Mitgliedstaaten des Schengen-Raums. Daher sind in Deutschland die einzigen Außengrenzen des Schengen-Raums See- und Flughäfen. Die Bundespolizei ist für den Bundesgrenzschutz zuständig, was die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs mit einschließt. Sollte bei den Grenzkontrollen der Anfangsverdacht einer Straftat im Zusammenhang mit Menschenhandel vorliegen, ist die Bundespolizei verpflichtet, unverzüglich alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um eine Verdunklung der Sache zu verhindern. Nach diesem ersten Angriff erfolgt die Abgabe an die zuständige Strafverfolgungsbehörde, im Allgemeinen an die betreffende Landespolizei. GRETA wurde darüber informiert, dass in Bezug auf die Identifizierung von Menschenhandelsopfern bei Grenzkontrollen keine Daten erhoben werden.

118. Die Bundespolizei setzt in mehreren deutschen Botschaften Verbindungsbeamtinnen und Verbindungsbeamte zur Unterstützung des Botschafts- und Konsulatspersonals im Visaverfahren ein, insbesondere bei der Erkennung von gefälschten Ausweispapieren. Darüber hinaus unterstützen Verbindungsbeamte Fluglinien im Ausland (z.B. in Nigeria) auf verschiedenen Gebieten. Diese Beamten übermitteln auch Daten an die deutsche Grenzpolizei, wenn beispielsweise der Verdacht besteht, dass eine Person Opfer von Menschenhandel sein könnte. Außerdem nehmen Bundespolizeibeamte an gemeinsamen Frontex-Operationen an den Außengrenzen des Schengen-Raums teil.

119. Aufklärungsmaßnahmen und Initiativen zur Sensibilisierung der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten werden in der Bundespolizei in unterschiedlichen Formaten durchgeführt. Als Bestandteil der Grundausbildung für alle Laufbahnen sehen die Curricula die Befähigung zum sachgerechten Umgang mit Opfern sowie mit Zeuginnen und Zeugen ohne Beschränkung auf spezifische Deliktbereiche vor.

120. Nach Angaben des Auswärtigen Amtes arbeiten in Deutschland etwa 250 aus dem Ausland angeworbene Personen als Hausangestellte in Diplomatenhaushalten. Zur Prävention und Erkennung von Ausbeutung haben die deutsche Behörden folgendes Verfahren eingeführt: Die deutsche Botschaft im Herkunftsland befragt die zukünftigen Hausangestellten ausführlich auf der Grundlage eines Leitfadens mit standardisierten Fragen. Das Visum wird nur erteilt, wenn ein schriftlicher Arbeitsvertrag vorgelegt wird, der die Mindestarbeitsbedingungen für Hausangestellte (z.B. in Bezug auf Arbeitszeit, Lohn usw.) erfüllt, und wenn die Botschaft des Arbeitgebers in einer Verbalnote versichert hat, dass sämtliche Arbeits- und Sozialrechte für Hausangestellte eingehalten werden. Außerdem ist ein Standardarbeitsvertrag für Hausangestellte erhältlich. Der bzw. die Hausangestellte muss eine Erklärung unterschreiben, dass er/sie über all diese Mindestrechte informiert wurde, und erhält eine von der Nichtregierungsorganisation Ban Ying entwickelte Informationsbroschüre.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Die Broschüre (in Englisch, Deutsch, Tagalog und Bahasa Indonesisch) ist im Internet einsehbar unter: <http://www.ban-ying.de/sites/default/files/Brosch%C3%BCre%20Hausangestellte%202012.pdf>; sie enthält auch den Text der entsprechenden Richtlinien und Standardformulare des Auswärtigen Amtes.

121. Sobald der bzw. die Hausangestellte deutschen Boden betritt, muss er/sie persönlich sein/ihr Ausweisdokument beim Auswärtigen Amt abholen.<sup>58</sup> Diese Verpflichtung bietet eine weitere Gelegenheit, die betreffende Person allein zu befragen. Dasselbe geschieht einmal jährlich, wenn der Protokollausweis verlängert werden muss. Das Ministerium organisiert einmal im Jahr in Berlin eine Informationsveranstaltung für Hausangestellte in Diplomatenhaushalten. **Zwar begrüßt GRETA diese Maßnahmen, bittet die deutschen Behörden aber gleichzeitig, ihre Anstrengungen zur Verhütung des Menschenhandels unter privaten Hausangestellten in Diplomatenhaushalten zu verstärken und diese Zielgruppe zur Teilnahme an den jährlichen Informationsveranstaltungen zu ermutigen.**

e. Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualität, Sicherheit und Unversehrtheit von Reise- und Identitätsdokumenten

122. Nach Angaben der deutschen Behörden sind auf den meisten von ihnen ausgestellten Identitätsdokumenten gemäß den neuesten Dokumentensicherheitsstandards der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) biografische und biometrische Daten auf einem Mikrochip gespeichert. Zu diesen Dokumenten zählen Reisepässe für deutsche Staatsbürger gemäß Ratsverordnung (EG) Nr. 2252/2004, Reisedokumente für ausländische Staatsbürger, Flüchtlinge und staatenlose Personen, elektronische Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige sowie Personalausweise. Für Ausweisdokumente, die keinen Mikrochip aufweisen, ist zum Zweck der elektronischen Überprüfung der Aufdruck eines digitalen Siegels geplant.

123. Anträge für Ausweisdokumente werden sorgfältig geprüft. Bei deutschen Staatsbürgern erfolgt diese Prüfung durch Hinzuziehung des Einwohnerregisters und der Standesämter sowie der Geburts-, Heirats- und Sterberegister. Ausländische Antragsteller müssen für die Ausstellung von Ausweisdokumenten ebenfalls einen ausreichenden Nachweis ihrer Identität erbringen. Anträge werden, sofern gegebenenfalls erforderlich, mit nationalen und EU-Registern abgeglichen. Deutschland ist Mitglied der EU- und ICAO-Gremien für Dokumentensicherheit und hat sich durch seinen Beitritt zum Authentifizierungsverfahren der ICAO für maschinenlesbare Dokumente die Erleichterung der Ausweiskontrollen für andere Staaten zum Ziel gesetzt.

---

<sup>58</sup> Das Aufenthaltsgesetz gilt nicht für privates Personal von Diplomaten. Stattdessen wird dieser Personengruppe eine Aufenthaltserlaubnis, ein so genannter Protokollausweis, ausgestellt.

### 3. Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Menschenhandelsopfern durch Deutschland

#### a. Identifizierung als Opfer von Menschenhandel

124. Artikel 10 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsparteien zur Ergreifung von Maßnahmen zur Identifizierung als Opfer. Dafür müssen die Vertragsparteien ihre zuständigen Behörden mit Personen ausstatten, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und für die Identifizierung als und Unterstützung der Opfer, einschließlich Kinder, geschult und qualifiziert sind. Die Identifizierung eines Menschenhandelsopfers ist ein zeitaufwändiger Prozess, und daher garantiert das Übereinkommen die Rechte potenzieller Opfer, dass eine Person, wenn die zuständigen Behörden konkrete Anhaltspunkte dafür haben, dass sie Opfer von Menschenhandel ist, nicht aus dem Hoheitsgebiet des betreffenden Vertragsstaates entfernt werden darf, bis die Maßnahmen zur Identifizierung der Person abgeschlossen sind; das Übereinkommen stellt ferner sicher, dass besagte Person die im Übereinkommen genannte Unterstützung erhält.

125. In Deutschland gibt es weder nationale Richtlinien noch Indikatoren<sup>59</sup> zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern; ein bundesweites Verfahren zu ihrer Verweisung an zuständige Stellen existiert ebenfalls nicht. Die Erkennung und die Identifizierung von Opfern liegen in der Hand der auf Landes- und lokaler Ebene tätigen Behörden; dabei werden häufig Beratungsstellen hinzugezogen. Wenn die Behörden auf der Grundlage der Bewertung von Polizei und Staatsanwaltschaft entscheiden, dass es sich bei einer Person um ein Menschenhandelsopfer handelt,<sup>60</sup> können die einschlägigen Rechtsinstrumente zugunsten des Opfers angewandt werden (z.B. in Bezug auf den Aufenthaltstitel und Sozialleistungen).

126. Der Identifizierungsprozess kann auf verschiedene Weise angestoßen werden, beispielsweise durch Opfer oder Dritte, die sich an eine Beratungsstelle oder eine Opferschutzorganisation wenden, polizeiliche Kontrollen (z.B. in Rotlichtvierteln), Erkenntnisse aus laufenden Ermittlungen, Kenntnisse, die durch die aufsuchende Arbeit von Fachberatungsstellen erlangt werden, Aussagen des Opfers gegenüber der Polizei oder Beamten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), Krankenhauspersonal und Ärzte, Frauenhäuser, im Laufe von Asylverfahren oder während der Abschiebehaft.

127. Auf Länder-Ebene beruht die Zusammenarbeit zwischen der Polizei, Beratungsstellen und anderen relevanten Akteuren auf dem von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe entworfenen Standard-Kooperationskonzept (siehe Absatz 63), das vorsieht, dass eine Person, sobald die ermittelnde Dienststelle Anhaltspunkte dafür hat, dass diese ein Opfer des Menschenhandels sein könnte, darüber informiert werden muss, dass sie Unterstützung durch eine unabhängige Beratungsstelle erhalten kann. Die ermittelnde Dienststelle nimmt unverzüglich Kontakt zu der Beratungsstelle und der für Schutzmaßnahmen zuständigen Spezialeinheit der Polizei auf. Der Beratungsstelle ist das Recht zugestehen, mit Zustimmung des möglichen Opfers bei allen Befragungen des Opfers durch die Polizei, die Staatsanwaltschaft und das Gericht anwesend zu sein. Wie bereits in Absatz 64 erwähnt, beziehen sich die vorhandenen Kooperationsvereinbarungen in der Regel nur auf den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.

128. Wenn sich Menschenhandelsopfer zuerst an eine Beratungsstelle wenden, werden sie über ihre Rechte und erhältliche Unterstützungsleistungen informiert. Ist ein Opfer bereit, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten, kontaktiert die Beratungsstelle die zuständige Polizeidienststelle. Aufgrund ihrer aufsuchenden Arbeit können Beratungsstellen in Kontakt mit Opfern des Menschenhandels kommen. Beispielsweise besuchen Sozialarbeiter der FIM-Beratungsstellen in Frankfurt und der Dortmunder Mitternachtsmission regelmäßig Bordelle und verteilen Informationsmaterial.

129. Das kürzlich eingerichtete, bundesweit betriebene Hilfetelefon für weibliche Gewaltopfer könnte zu einer Verbesserung der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels beitragen. Die kostenlose Hotline ist rund um die Uhr besetzt und berät Frauen, die jeglicher Form von Gewalt, einschließ-

<sup>59</sup> In einigen Ländern, wie Berlin, findet sich im Anhang der Kooperationsvereinbarung des jeweiligen Landes eine Liste von Indikatoren zur Identifizierung möglicherweise betroffener Personen.

<sup>60</sup> Alle Kooperationsvereinbarungen der Länder umfassen Kriterien für die Aufnahme von Opfern in Zeugenschutzprogramme und berechtigen die Polizei, über die Zulassung einer betroffenen Person zu diesen Programmen zu entscheiden. Als Kriterien werden unter anderem berücksichtigt: persönliche Umstände, Freiwilligkeit, Notwendigkeit der Zeugenaussage und ernsthafte Bedrohung.

lich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung oder zur Arbeitsausbeutung, ausgesetzt sind. Dolmetscher sind ebenfalls rund um die Uhr verfügbar (derzeit in 15 Sprachen). Der erste Jahresbericht des bundesweiten Hilfetelefon weist qualifizierte Erstberatungen in 65 Fällen im Zusammenhang mit Menschenhandel aus.<sup>61</sup>

130. Was den Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung anbetrifft, so haben die maßgeblichen Akteure Strukturen und Verfahren zur Entdeckung und Identifizierung von Opfern entwickelt. Im ländlichen Raum ist das Bewusstsein für das Phänomen des Menschenhandels jedoch im Allgemeinen erheblich geringer. Von besser ausgebauten Koordinierungsstrukturen wie denen in Berlin und Hamburg wurden Verbesserungen im Hinblick auf die Opferidentifizierung und Einleitung von Gerichtsverfahren berichtet. GRETA liegen Informationen über bisweilen auftretende praktische Probleme vor. So wird beispielsweise die Kommunikation mit möglichen Opfern durch das Fehlen zuverlässiger Dolmetscher bei Polizeirazzien erschwert und manchmal sogar unmöglich.

131. GRETA erkennt, dass es in der derzeitigen Praxis der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft erhebliche Lücken gibt. Dieses Problem ist in den Kooperationsvereinbarungen auf nationaler und regionaler Ebene noch nicht berücksichtigt worden. In Deutschland gibt es keine Behörde mit einer umfassenden bundesweiten Zuständigkeit für die Gewerbeaufsicht, da diese auf unterschiedliche Behörden aufgeteilt ist. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist die einzige Struktur auf Bundesebene, die Arbeitsplatzinspektionen durchführt; sie hat jedoch in Menschenhandelsfällen keine Ermittlungsbefugnis. GRETA liegen Informationen vor, dass die meisten Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung bei Routinekontrollen der FKS entdeckt werden.

132. Die organisatorische Struktur der Gewerbeaufsicht variiert von Land zu Land. Die Aufgaben der Gewerbeaufsicht werden entweder als Bestandteil der allgemeinen Verwaltung eines Landes oder von einer unabhängigen Behörde wahrgenommen. In Deutschland ist die Gewerbeaufsicht für die Durchsetzung der Arbeitsschutzgesetze zuständig, die sich auf die Gesundheit und Sicherheit an Arbeitsplätzen im privaten und öffentlichen Sektor beziehen. Darüber hinaus überwachen Beschäftigte der Gewerbeaufsicht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf Arbeitszeiten, Mutterschutz, Kinderarbeit, Jugendarbeitsschutz und Heimarbeit. Die Beschäftigten der Gewerbeaufsicht führen Routinekontrollen, Kontrollen im Zuge der Untersuchung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie Kontrollen infolge von Beschwerden durch. Außerdem können Kontrollen zur Untersuchung bestimmter Gesundheits- und Sicherheitsaspekte sowie von Gefahrenbereichen, wie zum Beispiel die Sicherheit auf Baustellen oder der Schutz von jugendlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, erfolgen. Zu den Aufgaben der Gewerbeaufsicht zählen auch die Aspekte der Arbeitssicherheit und -gesundheit in der Landwirtschaft und an Heimarbeitsplätzen. Hausangestellte in Privathaushalten werden vom deutschen Arbeitsschutzgesetz nicht erfasst. Jedoch gelten andere Gesetze, wie das Mutterschutzgesetz, das Arbeitszeitgesetz bzw. das Jugendarbeitsschutzgesetz für Hausangestellte in Privathaushalten. Unter bestimmten Bedingungen kann das Grundrecht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung zugunsten der Gewerbeaufsicht eingeschränkt werden. Die Wohnung darf dann durch die Gewerbeaufsicht insbesondere zur Abwehr einer akuten Gefahr oder Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch gegen den Willen des Besitzers Räumlichkeiten betreten und inspiziert werden.

133. GRETA liegen Informationen vor, dass unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern maßgeblicher Behörden wie Gewerbeaufsicht, Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichten und Ausländerbehörden ein mangelndes Bewusstsein für den Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung vorherrscht. Obwohl die Gewerkschaften gut über die Lage in problematischen Branchen informiert sind, wurden sie bisher nur selten in die Koordinierungsstrukturen zur Bekämpfung des Menschenhandels eingebunden.

134. Bislang wurden keine spezifischen Maßnahmen oder bundesweiten Initiativen zur Identifizierung von Opfern des Kinderhandels unternommen. Was den Menschenhandel zum Zweck anderer Formen der Ausbeutung als der sexuellen oder Arbeitsausbeutung (z.B. zum Zweck der erzwungenen Bettelerei oder Ausnutzung von Straftaten) anbetrifft, hat GRETA erfahren, dass diese Formen des Menschenhandels nur selten ein Anliegen der relevanten Akteure sind.

---

<sup>61</sup> Der Bericht ist im Internet einsehbar unter: [https://www.hilfetelefon.de/fileadmin/hilfetelefon\\_de/Downloads/pdf/Presse-meldungen/Hilfetelefon\\_Jahresbericht\\_150dpi\\_US\\_B2.pdf](https://www.hilfetelefon.de/fileadmin/hilfetelefon_de/Downloads/pdf/Presse-meldungen/Hilfetelefon_Jahresbericht_150dpi_US_B2.pdf).

135. Die im Asylverfahren tätigen Sachbearbeiter haben die Aufgabe, auf Anzeichen für Menschenhandel zu achten. Um die Identifizierung von Betroffenen zu verbessern, führte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), zusammen mit IOM und UNHCR, ein Projekt mit dem Titel „Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels im Asylsystem“ durch. Zu Beginn des Projekts wurde auf der Grundlage von 214 im Asylverfahren getroffenen, anonymisierten Entscheidungen die Identifizierung von nigerianischen Opfern des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung bewertet. Die Auswertung zeigte, dass die Sachbearbeiter die Anzeichen für Menschenhandel nicht oder kaum erkannten. Daraufhin wurde eine bestimmte Anzahl von Sachbearbeitern in der Erkennung von Menschenhandel fortgebildet und sodann in allen Dienststellen des BAMF eingesetzt, wo sie ihr Wissen an Kollegen weitergaben. Nach den Angaben des BAMF wurden zwischen dem 1. Januar 2012 und dem 16. Dezember 2014 in Asylverfahren insgesamt 80 Personen als Menschenhandelsopfer identifiziert (7 in 2012, 33 in 2013 und 40 in 2014).

136. In Erstaufnahmezentren und speziellen Hafteinrichtungen für illegale Migranten gestaltet sich die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels besonders schwierig. Aufgrund von Personalkürzungen können die Betroffenen nicht immer angemessen unterstützt werden; außerdem mangelt es in einigen Fällen an ausreichenden ausländischen Sprachkenntnissen oder an Dolmetschern. Daher sind es häufig die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern von Beratungsstellen, und nicht von Sozialdiensten, die den ersten Kontakt zu den Opfern herstellen. Die Beziehung zwischen den Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen und den potenziellen Opfern, insbesondere in Erstaufnahmezentren, gestaltet sich jedoch schwierig, weil die Betroffenen dort nur kurz untergebracht sind, bevor sie in kommunale Unterkünfte für Asylbewerber umziehen.

137. **GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf zur:**

- **Stärkung der Einbindung mehrerer Behörden in die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, indem die Hauptakteure wie Nichtregierungsorganisationen, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), Beamte der Gewerbeaufsicht und andere Stellen, die möglicherweise mit Menschenhandelsopfern in Kontakt kommen, eine offizielle Rolle im Identifizierungsprozess erhalten;**
- **Zurverfügungstellung harmonisierter Indikatoren, Richtlinien und Leitfäden zur Identifizierung von verschiedenen Formen der Ausbeutung ausgesetzten Opfern des Menschenhandels an alle, die in Erstkontakt mit Menschenhandelsopfern kommen können;**
- **Sicherstellung, dass die Polizei, FKS, Beamte der Gewerbeaufsicht und andere maßgebliche Akteure einen proaktiveren Ansatz verfolgen und ihre aufsuchende Arbeit zur Identifizierung möglicher Opfer des Menschenhandels, einschließlich des Menschenhandels zu anderen Zwecken als zur sexuellen Ausbeutung (Ausbeutung von Arbeitskraft, erzwungene Bettelei und Ausnutzung von Straftaten) verstärken;**
- **Einführung eines Verfahrens zur Identifizierung und Verweisung von Opfern des Kinderhandels an andere zuständige Stellen, wobei die besonderen Umstände und die Bedürfnisse von Opfern im Kindesalter berücksichtigt und Kinderfachärzte, Kinderschutzdienste und spezialisierte Polizisten und Staatsanwälte hinzugezogen werden.**

138. Darüber hinaus ist GRETA der Ansicht, dass die deutschen Behörden die Identifizierung von Menschenhandelsopfern unter Asylbewerbern und illegalen Migranten in speziellen Hafteinrichtungen unter anderem durch eine entsprechende Fortbildung des Personals in Asylbewerberheimen und derartigen Hafteinrichtungen verbessern sollten.

b. Unterstützung der Opfer

139. Gemäß dem Übereinkommen sind die Vertragsparteien verpflichtet, Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung zu ergreifen, wobei in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und anderen auf dem Gebiet der Unterstützung tätigen Organisationen die Bedürfnisse der Opfer nach Schutz und Sicherheit gebührend zu berücksichtigen sind. Diese Unterstützung muss in beiderseitigem Einverständnis und auf der Grundlage

fundierter Informationen erbracht werden, und zwar unter gebührender Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Menschen in einer Lage, in der sie Schutz benötigen, sowie von Kindern; darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die einem Opfer gewährte Unterstützung nicht von dessen Bereitschaft, als Zeuge oder Zeugin aufzutreten, abhängig gemacht wird (Artikel 12). Auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Bedürfnisse der Opfer wird auch in den Bestimmungen des Übereinkommens hinsichtlich vorläufiger Aufenthaltstitel (Artikel 14) und in Bezug auf die Rechte von Opfern des Kinderhandels (Artikel 12(7)) hingewiesen. Das Übereinkommen legt zudem fest, dass die Unterstützung von Menschenhandelsopfern auch deren angemessene und sichere Unterbringung mit einschließt.

140. In Deutschland werden Menschenhandelsopfer durch von Nichtregierungsorganisationen (NRO) geführte Fachberatungsstellen unterstützt, die ihnen helfen, Zugang zu den notwendigen Unterstützungsleistungen zu erhalten. Die Kooperationsvereinbarungen der Länder, die zwischen Polizeidienststellen und Beratungsstellen geschlossen wurden, bestimmen, dass ein mögliches Opfer beim ersten Kontakt zwischen ihm und den ermittelnden Behörden darüber informiert werden muss, dass es sich durch einen unabhängigen Beratungsdienst unterstützen lassen kann.

141. In Deutschland gibt es 48 Fachberatungsstellen für Opfer des Menschenhandels. Zu der von ihnen erbrachten Unterstützung zählen sichere Unterkunft, medizinische Versorgung, psychosoziale Beratung, Zugang zum Bildungswesen, Hilfe bei der Erlangung eines Aufenthaltstitels und von Sozialleistungen, Unterstützung im Umgang mit Behörden, Unterstützung in Ermittlungs- und Strafverfahren, Beschaffung eines Rechtsbeistands, Begleitung bei Gericht und Unterstützung bei der Entwicklung von Optionen für die Opfer in Deutschland. Die Unterstützung durch Beratungsstellen erfolgt kostenlos, anonym, vertraulich und nur mit Zustimmung des Opfers.<sup>62</sup> Beratungsstellen sind bemüht, ihre Unterstützungsdienste möglichst in der Muttersprache des Opfers oder mit Hilfe eines Dolmetschers anzubieten. GRETA wurde über das Fehlen einer angemessenen und langfristigen Finanzierung der Beratungsstellen informiert.

142. Opfern des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft erhalten nur in einigen Beratungsstellen Unterstützung. Einige davon haben nur ein begrenztes Mandat, während andere ihr Unterstützungsangebot auf weibliche Opfer beschränken. Beispielsweise wurde in Hamburg beschlossen, dass die Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel Koofra auch Opfer des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung beraten soll. Die Gewerkschaften haben Beratungsangebote auf Projektbasis für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ins Leben gerufen, die schwierigen oder ausbeuterischen Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind (Projekt „Faire Mobilität“ mit Beratungsstellen in sechs größeren Städten). Diese Beratung kann jedoch nicht in ganz Deutschland angeboten werden.

143. Nach deutschem Recht hängt der Umfang der Unterstützung, auf den ein Menschenhandelsopfer Anspruch hat, von seinem Aufenthaltsstatus ab. Betroffene aus Nicht-EU-Ländern hatten bis vor kurzem nur Anspruch auf Leistungen gemäß dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), während EU-Bürger, ähnlich wie deutsche Staatsbürger, nach dem Sozialgesetzbuch höhere Leistungen erhielten (siehe jedoch auch nachstehenden Absatz 145). Seit dem 1. März 2015 gelten Opfer des Menschenhandels, die nicht EU-Bürger sind, jedoch gemäß Paragraph 25 Absatz 4a des Aufenthaltsgesetzes (siehe Absatz 160) eine Aufenthaltserlaubnis haben, nach dem Sozialgesetzbuch ebenfalls als Begünstigte. Das Asylbewerberleistungsgesetz gilt weiterhin nur für Opfer des Menschenhandels, denen noch keine Aufenthaltserlaubnis gewährt wurde, insbesondere in der Erholungs- und Bedenkzeit.

144. Das Asylbewerberleistungsgesetz garantiert nur begrenzte Unterstützung. Demnach haben Leistungsempfänger nur in Notfällen und bei akuten Erkrankungen Anspruch auf medizinische Versorgung. Das Spektrum der Standardleistungen umfasst weder fortlaufende medizinische Behandlungen noch notwendige Zahnbehandlungen, Reisekosten oder Dolmetscherleistungen. Die Bezahlung der Kosten für Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen, die insbesondere zur wirksamen Ausübung von Rechten erforderlich sind, unterliegt sehr strengen Bedingungen. Nach Angaben von Nichtregierungsorganisationen werden diese Kosten nur in Ausnahmefällen übernommen; positive Erfahrungen

---

<sup>62</sup> Gemäß den von den deutschen Behörden vorgelegten Daten und auf der Grundlage von Zahlen aus 12 Ländern haben 38 Menschenhandelsopfer in 2010, 58 in 2011 und 170 in 2012 eine Unterstützung abgelehnt. Die bayerischen Behörden wiesen darauf hin, dass es sich bei den Personen, die eine Unterstützung abgelehnt haben, vorwiegend um deutsche Staatsbürger handelte.

werden aus Nordrhein-Westfalen gemeldet, wo Übersetzungskosten unabhängig von der Nationalität des Opfers abgedeckt sind. Ferner wurde berichtet, dass die Beantragung von Leistungen den Beratungsstellen eine enorme Arbeitsbelastung verursacht, weil für viele Leistungen, wie zum Beispiel für die Gewährung einer ausnahmsweisen Behandlung, ein separater Antrag gestellt werden muss. In einigen Ländern wird die medizinische Grundversorgung mit Hilfe von drei Monate gültigen Gesundheitskarten oder -gutscheinen gewährleistet, mit denen deren Besitzer direkten Zugang zu ärztlicher Versorgung haben. Nur einige Länder praktizieren das fallweise Ausstellen von Gutscheinen. Nach NRO-Angaben werden diese Gutscheine nicht von allen Ärzten akzeptiert; in derartigen Fällen müssen zusätzliche Anstrengungen unternommen werden, die betreffenden Ärzte zur Annahme von Gutscheinen zu überzeugen, anderenfalls muss das Opfer einen kooperativeren Arzt oder Ärztin aufsuchen.

145. GRETA liegen Informationen vor, dass die Richtlinien der Bundesarbeitsagentur, die klären sollten, wer gemäß Paragraph 7, Buch II des Sozialgesetzbuches (SGB), als Leistungsempfänger gilt, nicht einheitlich ausgelegt werden. Aufgrund dieser unklaren Rechtslage erhalten EU-Bürger, denen die dreimonatige Erholungs- und Bedenkezeit gewährt wurde, um über ihre mögliche Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden zu entscheiden, keine garantierten Leistungen. In der Praxis wird einigen Opfern nur dann eine finanzielle Unterstützung gewährt, wenn sie einwilligen, vor Gericht auszusagen; andere erhalten Leistungen nach dem AsylbLG, die geringer sind als nach dem SGB, und in wieder anderen Fällen werden SGB-Leistungen gezahlt.

146. Für Opfer von sexueller Ausbeutung sind kurzfristige Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen worden. Über ganz Deutschland sind unter geheim gehaltenen Adressen mehrere Schutzwohnungen verteilt, die von Beratungsstellen betrieben werden. Viele Beratungsstellen arbeiten auch mit Frauenhäusern zusammen, und das nicht nur bei Notfällen. Auf lange Sicht werden Opfer, abhängig von den Bedürfnissen des Einzelnen, normalerweise in Wohnungen untergebracht. Zur Unterbringung von männlichen Opfern des Menschenhandels und Opfern von Arbeitsausbeutung gibt es keine festen Strukturen, so dass jeweils ad hoc Lösungen gefunden werden müssen.

147. Die GRETA-Delegation besuchte eine Zufluchtswohnung in Berlin, die von Ban Ying, einer Fachberatungsstelle für Migrantinnen, betrieben wird. Ziel von Ban Ying ist es, für Migrantinnen in Notlagen, einschließlich Menschenhandelsopfern, ein Beratungsangebot und eine Unterkunft vorzuhalten. Die meisten Frauen bleiben 9 bis 12 Monate lang und erhalten psychosoziale Beratung, Rechtsberatung und Unterstützung in praktischen Angelegenheiten wie der Beantragung von Ausweisdokumenten. In der Zufluchtswohnung, die immer voll belegt ist, können bis zu 10 Frauen untergebracht werden (drei Schlafräume und ein zusätzliches Zimmer für Notfallzuweisungen). Aufgrund des Platzmangels wird eine wachsende Zahl von Frauen einer anderen Notunterkunft für Menschenhandelsopfer in Berlin, Schutzeinrichtungen für Opfer häuslicher Gewalt oder Obdachlosenheimen zugewiesen. Bis 2014 wurde die Zufluchtswohnung vollständig vom Land Berlin finanziert; seither hängt die staatliche Finanzierung jedoch von einer Kofinanzierung durch eine Nichtregierungsorganisation ab. Die Unterkunft wird von 4 Teilzeitkräften (zwei Sozialarbeiterinnen und zwei Dolmetscherinnen) betrieben. Während des Besuchs durch GRETA äußerten die Mitarbeiterinnen ihre Besorgnis über die begrenzte Anzahl an Unterbringungsplätzen, die geringe Personalausstattung, hierbei insbesondere das Fehlen ausgebildeter Psychologen, sowie über Probleme, eine angemessene medizinische Versorgung sicherzustellen, vor allem in Bezug auf Drogenmissbrauch, daraus resultierende Psychosen und posttraumatische Belastungsstörungen.

148. Die GRETA-Delegation besuchte auch ein Frauenhaus in Frankfurt am Main, das mit der Fachberatungsstelle FIM zusammenarbeitet. Diese Schutzeinrichtung wird von einem kommunalen eingetragenen Verein unterstützt und verfügt über 32 Plätze für Frauen, hauptsächlich Opfer von häuslicher Gewalt. In diesem Frauenhaus werden regelmäßig Menschenhandelsopfer für die Dauer von 6 bis 12 Monaten untergebracht, bevor die Frauen mit Unterstützung von FIM in Wohnungen umziehen. Der Frankfurter Stadtrat geht von einer Belegungsquote von 100 % aus, was manchmal zu Problemen führt, wenn Frauen notfallmäßig untergebracht werden müssen, da es häufig keine Reservekapazitäten gibt.

149. Die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe haben die Aufgabe, alle Minderjährigen, einschließlich Menschenhandelsopfer im Kindes- und Jugendalter, vor Schaden zu bewahren und ihre Interessen sicherzustellen. In akuten Fällen, in denen ein Kind oder Jugendlicher in Gefahr ist, kann das zuständige Jugendamt das Kind bzw. den Jugendlichen gemäß Paragraph 42 des Sozialgesetz-

buches VIII in Obhut nehmen und vorübergehend bei einer geeigneten Person, in einer geeigneten Einrichtung oder einer sonstigen Unterkunft unterbringen. Unbegleitete Minderjährige erhalten einen gesetzlichen Vormund. Nach Angaben von Nichtregierungsorganisationen ist die Unterbringung von Opfern des Kinderhandels ein großes Problem. Es gibt nicht genug sichere Schutzzeineinrichtungen mit einer 24-Stunden-Betreuung. Außerdem unterscheiden sich die Bedingungen von Land zu Land sehr: beispielsweise gelingt es einigen Ländern nicht, 16- und 17-Jährige in speziellen Jugendzentren unterzubringen. Ferner ist die Zusammenarbeit zwischen Jugendämtern, gesetzlichem Vormund, Polizeibeamten und auf Menschenhandel spezialisierten Fachberatungsstellen nicht durchgängig sichergestellt. Zudem wird eine mangelnde Ausbildung im Hinblick auf die rechtliche Betreuung von Opfern des Kinderhandels beklagt.

**150. GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, ihre Anstrengungen im Hinblick auf das Unterstützungsangebot für Opfer des Menschenhandels zu verstärken, und insbesondere**

- **sicherzustellen, dass die Unterstützung der Opfer nicht von ihrer Bereitschaft zur Zeugenaussage abhängig gemacht wird;**
- **eine angemessene Finanzierung zu gewährleisten, damit das Unterstützungsangebot aufrechterhalten werden kann; werden Unterstützungsleistungen an Nichtregierungsorganisationen (NRO) als Erbringer solcher Leistungen delegiert, ist der Staat verpflichtet, eine angemessene Finanzierung sowie die Qualität der von den NRO erbrachten Leistungen sicherzustellen;**
- **gegebenenfalls durch gesetzliche Maßnahmen sicherzustellen, dass alle Menschenhandelsopfer, einschließlich betroffener EU-Bürger, in vollem Umfang von den im Übereinkommen garantierten Rechten profitieren können;**
- **im gesamten Land geeignete Beratungsstellen für Opfer des Menschenhandels zum Zweck jeglicher Form von Ausbeutung, einschließlich Arbeitsausbeutung und anderer nicht sexueller Formen der Ausbeutung, einzurichten;**
- **sicherzustellen, dass männlichen Menschenhandelsopfern entsprechend ihren Bedürfnissen eine sichere und geeignete vorübergehende Unterbringung zur Verfügung gestellt wird;**
- **zu gewährleisten, dass Menschenhandelsopfer im Kindesalter in den Genuss der im Übereinkommen vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen kommen, darunter Betreuung durch einen Vormund, Dolmetschleistungen, Dienste, spezielle Unterkünfte und medizinische Versorgung sowie rechtliche und psychosoziale Unterstützung.**

**c. Erholungs- und Bedenkzeit**

151. Da sich Opfer von Menschenhandel nach dem Trauma, das sie erlebt haben, in einer äußerst verletzlichen Lage befinden, verpflichtet Artikel 13 des Übereinkommens die Vertragsparteien, in ihrem internen Recht eine Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen vorzusehen. Die Erholungs- und Bedenkzeit als solche ist nicht an eine Zusammenarbeit mit den Ermittlungs- oder Strafverfolgungsbehörden gebunden und darf nicht mit der Gewährung eines Aufenthaltstitels gemäß Artikel 14(1) des Übereinkommens verwechselt werden. Gemäß dem Übereinkommen ist die Erholungs- und Bedenkzeit zu gewähren, wenn es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass es sich bei der betreffenden Person um ein Menschenhandelsopfer handelt, also zu einem Zeitpunkt, bevor der Identifizierungsprozess abgeschlossen ist. Während dieses Zeitraums gestatten die Vertragsparteien den betreffenden Personen den Aufenthalt in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet; Ausweisungsverfügungen dürfen in diesem Zeitraum nicht vollstreckt werden.

152. Die deutschen Behörden haben auf Paragraph 59 Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes verwiesen, der ihres Erachtens der im Übereinkommen vorgesehenen Erholungs- und Bedenkzeit entspricht und wie folgt lautet:

„Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass ein Ausländer Opfer einer Straftat [des Menschenhandels] wurde,<sup>63</sup> setzt sie (...) eine Ausreisefrist, die so bemessen ist, dass er eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft [als Zeuge in dem Strafverfahren] treffen kann. Die Ausreisefrist beträgt mindestens drei Monate.“

153. Tatsächlich ergeht an Menschenhandelsopfer eine „Ausreiseaufforderung“, die mindestens drei Monate gilt. Da im Aufenthaltsgesetz keine maximale Gültigkeitsdauer festgelegt ist, ist nach Angaben einiger Länder der gewährte Zeitraum länger. In Berlin wird von vornherein ein Zeitraum von sechs Monaten gewährt. Während dieses Zeitraums dürfen die mutmaßlichen Opfer nicht aus dem deutschen Hoheitsgebiet ausgewiesen werden. Bisweilen wird der Zeitraum auch EU-Bürgern gewährt, die sich noch nicht zu einer Zusammenarbeit mit den Behörden entschieden haben, da ihnen ansonsten während der ersten drei Monate nach ihrer Entdeckung in Anwendung der allgemeinen Regelungen für EU-Bürger, die auf Arbeitssuche nach Deutschland kommen, jegliche Unterstützung gemäß SGB verwehrt würde (siehe Absatz 145).

154. GRETA stellt fest, dass der Zweck der Erholungs- und Bedenkzeit gemäß Paragraph 59 Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes nicht so eindeutig festgelegt ist wie im Übereinkommen, nämlich möglichen Opfern des Menschenhandels Zeit zu geben, sich zu erholen und dem Einfluss der Menschenhändler bzw. -händlerinnen zu entziehen und/oder eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten. GRETA ist der Ansicht, dass eine Änderung des Gesetzes durch eine Umbenennung des Begriffs „Ausreiseaufforderung“ in Betracht gezogen werden sollte, damit er den Geist widerspiegelt, in dem die Erholungs- und Bedenkzeit gewährt werden sollte.

155. Für die Gewährung der Erholungs- und Bedenkzeit ist die Ausländerbehörde zuständig, die diese Entscheidung zusammen mit der zuständigen Polizeidienststelle oder Staatsanwaltschaft trifft. In Ländern, in denen die Ausländerbehörde Teil der Koordinierungsstruktur ist, handelt sie bisweilen auf der Grundlage von Informationen, die sie von den Beratungsstellen erhält. Die Gründe für die Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit müssen zum Beispiel durch eine Aussage des Opfers, einen Polizeibericht oder durch von Fachberatungsstellen vorgelegte Informationen belegt werden.<sup>64</sup>

156. Zur Häufigkeit der Menschenhandelsopfern in Deutschland gewährten Erholungs- und Bedenkzeit liegen keine Daten vor.<sup>65</sup> GRETA wurde darüber informiert, dass die Gewährung dieses Zeitraums im Hinblick auf Opfer des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung normalerweise zufriedenstellend funktioniert. In den meisten Orten und Städten braucht die Polizei nach einem direkten Gespräch mit dem Opfer lediglich den Status der betreffenden Person als mutmaßliches Opfer gegenüber der Ausländerbehörde zu bestätigen. Darüber hinaus liegen GRETA NRO-Informationen vor, dass von Menschenhandelsopfern in den meisten Fällen verlangt wird, dass sie innerhalb der Erholungs- und Bedenkzeit mit den Strafverfolgungsbehörden in Kontakt bleiben. GRETA weist darauf hin, dass diese Praxis eine mögliche Gefährdung des Wohlergehens bestimmter Opfer darstellt, was kontraproduktiv sein kann. Daher sollten die Ermittler bei ihrer Entscheidung, ob und wie sie sich während der Erholungs- und Bedenkzeit an ein Opfer wenden, den Zweck dieses Zeitraums berücksichtigen, denn das Opfer sollte sich in dieser Zeit sowohl physisch als auch psychisch erholen und in die Lage versetzt werden, einigermaßen beruhigt eine fundierte Entscheidung zu treffen.

157. GRETA liegen Informationen vor, dass die Erholungs- und Bedenkzeit in Fällen von Arbeitsausbeutung und Kinderhandel selten gewährt wird und mögliche Opfer nicht über diesen Zeitraum informiert werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, die mit potenziellen Opfern der Arbeitsausbeutung in Kontakt kommen, sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Kinder- und Jugendschutzbehörden nicht systematisch in der Erkennung von Menschenhandelsfällen ausgebildet werden und dass diese Behörden in der Regel nicht an den Bündnissen der Länder zur interinstitutionellen Zusammenarbeit und den Kooperationsvereinbarungen zur Bekämpfung des Menschenhandels beteiligt sind.

<sup>63</sup> Gemeint sind folgende Straftaten: Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, Förderung des Menschenhandels oder Straftaten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz.

<sup>64</sup> Punkt 50.2a.1.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz legt fest, dass neben den Aussagen des mutmaßlichen Opfers und der Ermittlungsbehörden auch Informationen einer Beratungsstelle berücksichtigt werden können.

<sup>65</sup> Hamburg ist das einzige Land, das Statistiken darüber vorgelegt hat, wie oft die Erholungs- und Bedenkzeit gewährt wurde: 36mal in 2010, 54mal in 2011 und 24mal in 2012.

158. GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, sicherzustellen, dass allen potenziellen Opfern des Menschenhandels, einschließlich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung und des Kinderhandels, in Einklang mit den in Artikel 13 des Übereinkommens enthaltenen Verpflichtungen, eine Erholungs- und Bedenkzeit gewährt wird sowie während dieses Zeitraums sämtliche in Artikel 12, Absatz 1 und 2, des Übereinkommens vorgesehene Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen angeboten werden. Beamtinnen und Beamte, die die Identifizierung der Opfer durchführen, sollten klare Anweisungen erhalten, in denen sie darauf hingewiesen werden, dass den Opfern eine Erholungs- und Bedenkzeit gemäß den Bestimmungen des Übereinkommens anzubieten ist, d.h. dass die Gewährung dieses Zeitraums nicht von der Bereitschaft des Opfers zur Zusammenarbeit abhängig gemacht werden darf und dass er den Opfern angeboten werden muss, bevor sie eine formelle Aussage gegenüber ermittelnden Beamten machen.

#### d. Aufenthaltstitel

159. Artikel 14(1) des Übereinkommens sieht zwei Möglichkeiten für die Erteilung von verlängerbaren Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels vor: aufgrund ihrer persönlichen Situation und/oder ihrer Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren.

160. In Deutschland ist die Ausstellung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels in Paragraph 25 Absatz 4a des Aufenthaltsgesetzes geregelt, der besagt, dass für die Erteilung einer derartigen Aufenthaltserlaubnis alle drei nachstehend genannten Voraussetzungen erfüllt sein müssen. § 25 Abs. 4a lautet wie folgt:

- „(...) einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder 233a des Strafgesetzbuches wurde, soll (...) für einen Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (...). Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn:
  1. seine Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre,
  2. er jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat, und
  3. er seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen.“<sup>66</sup>

161. Die Aufenthaltstitel gemäß Paragraph 25 Absatz 4a werden von den Ausländerbehörden erteilt. Gemäß Paragraph 72 Absatz 6 des Aufenthaltsgesetzes muss die zuständige Ausländerbehörde vor einer entsprechenden Entscheidung die zuständige Staatsanwaltschaft oder das zuständige Strafgericht hinzuziehen. Der Aufenthalt des Opfers ist auf die Dauer des Strafverfahrens gegen die Menschenhändler begrenzt. Gemäß § 26 Absatz 1 Satz 5 des Aufenthaltsgesetzes wird die Aufenthaltserlaubnis in jedem Fall für sechs Monate erteilt. In begründeten Fällen ist ein längerer Zeitraum zulässig. Die Voraussetzungen für eine Verlängerung sind dieselben wie für die Erteilung der ursprünglichen Aufenthaltserlaubnis. Hinsichtlich der Dauer von Verlängerungen gibt es keine zeitliche Begrenzung.

162. Opfer, die eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, dürfen gemäß Paragraph 31 der Beschäftigungsverordnung eine Beschäftigung aufnehmen. Eine spätere Familienzusammenführung ist nicht erlaubt. Opfer dürfen nicht an Integrationskursen teilnehmen, haben jedoch Zugang zu beruflicher Ausbildung und schulischer Bildung.

163. Die deutschen Behörden haben darauf hingewiesen, dass parallel zu diesen Sonderbestimmungen zum Schutz von Opfern des Menschenhandels weiterhin die allgemeinen Bestimmungen des Aufenthaltsrechts gelten, auch sobald das Strafverfahren abgeschlossen ist. Nach Angaben der deutschen Behörden werden Menschenhandelsopfer normalerweise auch nach Beendigung des jeweiligen Strafverfahrens nicht abgeschoben. Eine Aufenthaltserlaubnis kann auch aus anderen Gründen erteilt werden, insbesondere gemäß Paragraph 25 Absatz 3 (bei einem Abschiebeverbot), Absatz 4 (dringliche humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliches öffentliches Interesse) oder Absatz 5 (Aus-

<sup>66</sup> Siehe Fußnote 11.

reise tatsächlich oder rechtlich unmöglich) des Aufenthaltsgesetzes. Eine Aufenthaltserlaubnis kann auch zum Zweck der Familienzusammenführung oder zur Fortsetzung einer wirtschaftlichen Tätigkeit erteilt werden.

164. Gemäß den von den deutschen Behörden vorgelegten Zahlen wurden zwischen 2008 und dem 30. April 2014 insgesamt 213 Personen gemäß Paragraph 25 Absatz 4a des Aufenthaltsgesetzes 419 Aufenthaltserlaubnisse erteilt. In der zentralen Datenbank ist bei 35 von ihnen eine Abschiebungsanordnung oder Ausweisungsverfügung registriert. Von diesen wurde nur für eine Person verzeichnet, dass sie tatsächlich das Land verlassen hat (in 2013).

165. GRETA stellt fest, dass die mögliche Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz an die Bereitschaft des Menschenhandelsopfers zur Zusammenarbeit mit den Vollstreckungsbehörden und an den Wert seiner Zeugenaussage gebunden ist. Die Unsicherheit für die Opfer ist sehr hoch, weil die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis von der Einleitung eines Strafverfahrens wegen Menschenhandel abhängt. In vielen Fällen führen Ermittlungen jedoch nicht zur Aufnahme von Strafverfahren wegen Menschenhandel; beispielsweise kann es geschehen, dass die Informationen des Opfers nicht als verwertbares Beweismittel angesehen werden oder der Polizei bereits bekannt sind, dass die Täter unerkannt bleiben oder die Staatsanwaltschaft entscheidet, dass nicht genügend Beweise für eine Anklageerhebung wegen Menschenhandel vorliegen.

166. Eine für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2013 durchgeführte Umfrage von Beratungsstellen für Menschenhandelsopfer hat gezeigt, dass sich ein großer Anteil von Opfern aus Drittländern gegen eine Kontaktaufnahme zu den Behörden entscheidet. Dieser Umfrage zufolge zeigten nur 14 % von Nicht-EU-Bürgern gegen sie gerichtete Straftaten bei der Polizei an.<sup>67</sup> Von den Opfern wurden Angst vor den Tätern und Rechtsunsicherheit als Hauptgründe für ihre Entscheidung genannt.

167. Nach Angaben von Nichtregierungsorganisationen finden Menschenhandelsopfer, obwohl sie in manchen Fällen bis zum Ende der Strafverfahren Jahre in Deutschland verbringen, nur sehr schwer Beschäftigung und Unterkunft, da die Aufenthaltserlaubnis normalerweise nur jeweils für sechs Monate erteilt wird.

168. Paragraph 25 Absatz 4a des Aufenthaltsgesetzes unterscheidet nicht zwischen Opfern im Erwachsenen- und Opfern im Kindesalter. Von beiden Opfergruppen wird als Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden verlangt. In diesem Zusammenhang weist GRETA darauf hin, dass der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes seine Besorgnis über diese Situation geäußert und Deutschland empfohlen hat, das Aufenthaltsgesetz zu ändern und daraus jegliche Bedingungen in Verbindung mit der Erteilung von Aufenthaltstiteln an Opfer des Kinderhandels zu entfernen.<sup>68</sup> Bei Zweifeln hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, dass Kinder in ihrem Herkunftsland nicht angemessen geschützt sind, wird ihre Ausreise nicht erzwungen, so dass viele unbegleitete Minderjährige bis zu ihrer Volljährigkeit in Deutschland bleiben. Ihre Anwesenheit in Deutschland wird in Erwartung ihrer Abschiebung nur geduldet, wodurch sich für ein Kind eine schlechtere Rechtslage ergibt als für einen Erwachsenen, dem eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

**169. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weitere Maßnahmen treffen sollten, um sicherzustellen, dass Opfer des Menschenhandels in die Lage versetzt werden, von einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland und den damit verbundenen Rechten zu profitieren.**

**170. GRETA ist ebenfalls der Ansicht, dass die deutschen Behörden zusätzliche Maßnahmen ergreifen sollten, um sicherzustellen, dass Opfern des Kinderhandels eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, was auf der Grundlage der Wahrung ihrer Interessen, und nicht auf der Grundlage ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit den Justizbehörden, erfolgen sollte.**

---

<sup>67</sup> Bericht der Unterarbeitsgruppe „Aufenthaltsrecht“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel zum Thema Aufenthaltsrecht für Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung, Juli 2013. Im Internet einsehbar unter: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Ergebnispapiere\\_Zusammenfassungen\\_Hintergrundpapiere/Bericht\\_der\\_Unterarbeitsgruppe\\_Aufenthaltsrecht\\_der\\_Bund\\_Laender-AG\\_Menschenhandel.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Ergebnispapiere_Zusammenfassungen_Hintergrundpapiere/Bericht_der_Unterarbeitsgruppe_Aufenthaltsrecht_der_Bund_Laender-AG_Menschenhandel.pdf).

<sup>68</sup> Siehe Dokument CRC/C/DEU/CO/3-4, 31. Januar 2014, Absätze 72, 73.

171. **Ferner bittet GRETA die deutschen Behörden auf, eine Überprüfung der maßgeblichen Gesetze in Erwägung zu ziehen, damit für Opfer des Menschenhandels, die nicht in der Lage sind, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, die Erteilung von Aufenthaltstiteln aus Gründen ihrer persönlichen Situation vorgesehen wird.**

e. Entschädigung und Rechtsschutz

172. Artikel 15 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsparteien, in ihrem internen Recht das Recht von Opfern des Menschenhandels auf anwaltlichen Beistand und auf unentgeltlichen Rechtsbeistand vorzusehen. Darüber hinaus müssen die Vertragsparteien das Recht der Opfer auf Entschädigung durch die Täter bzw. Täterinnen vorsehen und gesetzgeberische oder andere Maßnahmen treffen, um eine staatliche Entschädigung der Opfer zu gewährleisten. Eine Bekämpfung des Menschenhandels auf der Grundlage des Menschenrechtsansatzes verlangt die wirksame Strafverfolgung der Menschenhändler und betont gleichzeitig das Recht des Opfers auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Ferner ist in Artikel 15(1) des Übereinkommens festgelegt, dass Menschenhandelsopfer Zugang zu Informationen über die in Betracht kommenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren in einer für sie verständlichen Sprache haben.

173. In Deutschland können Menschenhandelsopfer Ersatz für den gesamten vom Täter verursachten materiellen und immateriellen Schaden verlangen. Dieser Anspruch gründet sich auf § 823 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) zur Schadenersatzpflicht, in Verbindung mit § 249 BGB (Art und Umfang des Schadenersatzes) und § 253 BGB (immaterieller Schaden). Schadenersatzansprüche gegenüber dem Täter können von den Opfern entweder in einem Zivilprozess oder durch Erheben einer Zivilklage im Rahmen eines Strafverfahrens durchgesetzt werden.<sup>69</sup> Bei einer Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen in einer Zivilklage kann das Opfer Prozesskostenhilfe beantragen. Gemäß §§ 114 ff. der Zivilprozessordnung wird jeder Prozesspartei, die aufgrund ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse die Prozesskosten nicht aufbringen kann, auf Antrag eine Unterstützung bei den Gerichtskosten gewährt, sofern die beabsichtigte Klage hinreichende Erfolgsaussichten hat. Diese Unterstützung umfasst neben den Gerichtskosten auch die Kosten für einen notwendigen Rechtsanwalt.

174. Offizielle Rechtsprechungsstatistiken bezüglich der Menschenhandelsopfern gewährten Entschädigung gibt es nicht, jedoch zeigte eine 2009 bei Beratungsstellen durchgeführte Umfrage, dass Menschenhandelsopfer nur in seltenen Fällen von den Tätern eine Entschädigung erhalten haben.<sup>70</sup> Aufgrund der unzureichenden Vermögen der Täter und der nicht rechtzeitigen Beschlagnahme von Vermögen ist der Umfang des gezahlten Schadenersatzes gering. In einigen Fällen erhielten Opfer zwischen 12.000 und 30.000 Euro. In den meisten Fällen lag der Schadenersatz erheblich darunter – zwischen 1.000 und 4.000 Euro.

175. GRETA liegen Informationen vor, dass viele Betroffene ohne Aufenthaltserlaubnis, die noch nicht offiziell als Opfer identifiziert wurden, abgeschreckt werden, vor Arbeitsgerichten Schadenersatz für unbezahlte Löhne geltend zu machen, obwohl Nicht-EU-Bürger ohne Aufenthaltstitel ein Recht dazu haben. Denn die Zivilgerichte (einschließlich Arbeitsgerichte) müssen gemäß § 87 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes ihre Daten an die Ausländerbehörden weitergeben; daher fürchten die betroffenen Personen, dass die Ausländerbehörden Maßnahmen in die Wege leiten könnten, die ihren Aufenthalt in Deutschland beenden.

176. Opfer von Gewalttaten, einschließlich Opfer des Menschenhandels, können nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz, OEG) Ansprüche geltend machen. Auf Antrag prüft die zuständige Behörde<sup>71</sup> die Anfrage und entscheidet, ob nach dem OEG eine Entschädigung gewährt wird. Eine Antragsfrist gibt es nicht. Die Entschädigung umfasst die Kosten für die medizinische Behandlung, die Zahlung einer Rente, die einkommensunabhängig, jedoch abhängig von den langfristigen Folgen der Verletzung ist, sowie einkommensabhängige Zahlungen für den Verdienstausschlag.

<sup>69</sup> Dieses so genannte „Adhäsionsverfahren“ ist in der Strafprozessordnung gemäß §§ 403 ff. StPO geregelt.

<sup>70</sup> Rabe, Compensation and remuneration for trafficked persons in Germany; in: Human Trafficking in Germany - Strengthening Victims' Human Rights, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009.

<sup>71</sup> Gemäß § 6 OEG sind die für die Umsetzung des Gesetzes über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz) zuständigen Behörden auch für die Umsetzung des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG) zuständig.

177. In Paragraph 1 des OEG ist festgelegt, dass, wer in Deutschland durch einen vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriff gegen seine oder ihre Person eine gesundheitliche Schädigung erlitten hat, berechtigt ist, auf Antrag Schadenersatz wegen der entstandenen gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen geltend zu machen. Opfer, die zwar psychische, jedoch keine physische Gewalt erlebt haben, sind vom Geltungsbereich des OEG ausgenommen, da das Gesetz einen direkten „körperlichen Angriff“ gegen das Opfer voraussetzt. In ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf von GRETA teilte die Bundesregierung der Expertengruppe mit, dass derzeit eine Reform der Gesetze bezüglich einer staatlichen Entschädigung erarbeitet wird, in deren Rahmen die Opfer von psychischer Gewalt, und insbesondere jene Betroffene, die Opfer des Menschenhandels geworden sind, in größerem Umfang Berücksichtigung finden.

178. Auch ausländische Staatsbürger können nach dem OEG Schadenersatz geltend machen. Bürger anderer EU-Mitgliedstaaten erhalten dieselben Leistungen wie deutsche Staatsbürger, während bei Bürgern von Drittstaaten der Umfang der Entschädigung von der Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland abhängig ist. Nicht-EU-Bürger, die ausgewiesen oder abgeschoben werden, das Bundesgebiet verlassen haben und deren Aufenthaltstitel erloschen ist, oder ausgereist und nicht innerhalb von sechs Monaten erlaubt wieder eingereist sind, erhalten die Entschädigung in Form eines Pauschalbetrags.

179. GRETA liegen Informationen darüber vor, dass die Verfahren zur Erlangung einer staatlichen Entschädigung in der Regel recht lange dauern und nur geringe Aussicht auf Erfolg haben. Die Dauer solcher Verfahren beträgt häufig zwei bis drei Jahre. Die zuständigen Behörden warten oft den Ausgang der betreffenden Strafverfahren ab, bevor sie über den Anspruch des Opfers entscheiden. Gemäß den mehreren Beratungsstellen vorliegenden Informationen sind nach dem OEG nur wenige Menschenhandelsopfer entschädigt worden. So wurde an weibliche Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, die in Strafverfahren aussagten und deren Aufenthaltsort in Deutschland nach Beendigung der Gerichtsverfahren sicher war, eine Entschädigung für körperliche Verletzungen bezahlt. Die Zahlungen und Leistungen umfassten Versorgungszahlungen zwischen 130 und 300 Euro pro Monat, die Behandlungskosten sowie Kosten für Zahnprothesen oder andere medizinische Leistungen.

**180. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden Opfer des Menschenhandels systematisch über ihr Recht auf Entschädigung durch die Menschenhändler bzw. Menschenhändlerinnen und/oder durch den Staat sowie über die zu befolgenden Verfahren in einer für sie verständlichen Sprache informieren und sicherstellen sollten, dass die Opfer in dieser Hinsicht wirksamen Zugang zu Rechtsbeistand haben.**

**181. Des Weiteren fordert GRETA die deutschen Behörden dringend auf, sicherzustellen, dass alle Opfer des Menschenhandels, auch Kinder, wirksamen Zugang zu staatlicher Entschädigung haben, und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, der Art der Ausbeutung und unabhängig davon, ob sie einem physischen oder psychischen Angriff ausgesetzt waren.**

f. Repatriierung und Rückführung der Opfer

182. Artikel 16 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsparteien, unter Einbeziehung einschlägiger nationaler und internationaler Institutionen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) Repatriierungsprogramme einzurichten, die verhindern sollen, dass Opfer erneut zu Opfern werden. Außerdem sollen die Vertragsparteien Anstrengungen unternehmen, um die Wiedereingliederung der Opfer in die Gesellschaft des Staates, in den die Rückführung erfolgt, zu fördern. Darüber hinaus müssen die Vertragsparteien den Opfern des Menschenhandels Kontaktinformationen über Einrichtungen und Strukturen zur Verfügung stellen, die ihnen in dem Land, in das sie zurückgeführt werden, Unterstützung leisten, etwa Strafverfolgungsbehörden, NRO'n, Angehörige juristischer Berufe und Sozialhilfebahörden. Die Rückführung von Menschenhandelsopfern hat vorzugsweise freiwillig zu erfolgen und ist unter gebührender Berücksichtigung ihrer Rechte, Sicherheit und Würde und des Standes jeglichen Gerichtsverfahrens im Zusammenhang damit, dass die Person ein Opfer des Menschenhandels ist, durchzuführen. Des Weiteren darf ein Opfer nicht zurückgeführt werden, wenn eine solche Maßnahme unter Missachtung der Verpflichtung des Staates zum Schutz der Person gemäß internationaler Instrumente erfolgen würde, wie dies in Artikel 40(4) des Übereinkommens verankert ist.

183. In Deutschland wird die Rückführung von Menschenhandelsopfern in ihre Heimatländer oder, bei Migration aus Drittländern, in andere Länder in erster Linie durch die Fachberatungsstellen geleistet. Vielfach werden von den Beratungsstellen die Reisekosten beschafft und die Rückreise organisiert. Sie begleiten die Opfer bei der Abreise und vermitteln sie auf Wunsch vor Ort an Partnerorganisationen. Die Nichtregierungsorganisation SOLWODI, die in ganz Deutschland mehrere Fachberatungsstellen unterhält, verfügt beispielsweise über ein Netzwerk von Partnerorganisationen in den Heimatländern, die die betreffende Person nach ihrer Rückkehr unterstützen. Die Hamburger Fachberatungsstelle Koofra hat ebenfalls Kontakte zu Beratungs- und Hilfsorganisationen in den Heimatländern der Opfer.

184. Opfer von Menschenhandel, die freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren, erhalten Rückkehrhilfen aus dem REAG/GARP-Programm des Bundes.<sup>72</sup> Abweichend von den allgemeinen Regelungen für EU-Bürger erhalten die Rückkehrhilfen ausdrücklich auch Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sofern sie Opfer von Menschenhandel sind. Das Programm wird im Namen des Innenministeriums und des betreffenden Landes von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) betreut und in Zusammenarbeit mit Kommunal- und Regionalbehörden, freien Wohlfahrtsverbänden, spezialisierten NRO'n und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) umgesetzt.

185. Bei Opfern im Kindesalter muss die zuständige Kinder- und Jugendhilfe informiert werden, bevor ein Kind in sein Heimatland zurückgeführt wird. Der für die Rückkehr einer unbegleiteten minderjährigen Person zuständigen Grenzbehörde muss über die betreffende Botschaft die Zusicherung vorgelegt werden, dass das Kind von einem Mitglied seiner Familie, einer anderen für die Betreuung und Obhut des Kindes verantwortlichen Person oder einer geeigneten Fürsorgeeinrichtung aufgenommen wird. Ist dies nicht möglich, nehmen die Grenzbehörden Abstand von einer Beendigung des Aufenthalts der bzw. des Minderjährigen. Unabhängig von Fragen des Aufenthaltsstatus wird das Jugendamt frühzeitig von den Grenzbehörden eingeschaltet; eine Abschiebung ohne vorherige Benachrichtigung des Jugendamtes ist rechtlich nicht durchführbar. Zwischen Januar und November 2014 identifizierten die deutschen Grenzbehörden etwa 1.000 unbegleitete Minderjährige, wovon 30 zurückgeführt wurden oder denen die Einreise verweigert wurde.

186. **GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weitere Maßnahmen mit folgendem Ziel treffen sollten:**

- **Sicherstellung der Durchführung von Rückkehrverfahren für Menschenhandelsopfer unter gebührender Berücksichtigung ihrer Rechte, ihrer Sicherheit und ihrer Würde. Dies bedeutet, dass die Opfer über vorhandene Programme informiert werden, die sie davor schützen, erneut Opfer und insbesondere erneut Opfer des Menschenhandels zu werden, und die, im Falle von Kindern, voll und ganz dem Grundsatz des Kindeswohls verpflichtet sind;**
- **Entwicklung von Kooperationen mit den Herkunftsländern von Menschenhandelsopfern, um eine angemessene Risikoeinschätzung und eine sichere Rückkehr sowie ihre gelungene Wiedereingliederung sicherzustellen;**
- **Sicherstellung der Einhaltung des gemäß Artikel 40 Absatz 4 des Übereinkommens verankerten Gebots der Nichtzurückweisung.**

---

<sup>72</sup> Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme. (deutsches Förderprogramm für Personen bei der freiwilligen Rückkehr in das Herkunftsland oder Weiterwanderung in einen aufnahmebereiten Staat).

#### 4. Umsetzung von Maßnahmen in Bezug auf materielles Strafrecht, Ermittlungen, Strafverfolgung und Verfahrensrecht

##### a. Materielles Strafrecht

187. Nach Artikel 18 des Übereinkommens sind die Vertragsparteien verpflichtet, Handlungen des Menschenhandels, sofern sie vorsätzlich begangen werden, als Straftaten einzustufen. Ferner verpflichtet das Übereinkommen die Vertragsparteien zur Ergreifung von Maßnahmen, die die Nutzung von Diensten, die Gegenstand von Ausbeutung sind, in dem Wissen, dass die Person ein Opfer des Menschenhandels ist, als Straftat einstufen (Artikel 19). Darüber hinaus müssen die Fälschung von Reise- oder Identitätsdokumenten, das Beseitigen, Unterdrücken oder Zerstören und das Beschaffen oder Bereitstellen derartiger Dokumente ebenfalls als Straftaten eingestuft werden, wenn vorstehende Handlungen vorsätzlich und zum Zweck der Ermöglichung von Menschenhandel begangen werden (Artikel 20).

188. Als Bestrafung für die Basisstraftaten gemäß § 232 Absatz 1 (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung) und § 233 Absatz 1 (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft) ist eine Haftstrafe von sechs Monaten bis zu 10 Jahren vorgesehen. Bei erschwerenden Umständen gemäß § 232 Absatz 3 und 4 beträgt die Haftstrafe ein bis 10 Jahre. Gemäß § 232 Absatz 5 kann die Strafe in minder schweren Fällen reduziert werden. Für § 233 gelten sinngemäß dieselben Erschwerungs- bzw. Milderungstatbestände. Straftaten nach § 233a Absatz 1 StGB (Förderung des Menschenhandels) werden mit einer Haftstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren und bei Vorliegen erschwerender Umstände gemäß Absatz 2 dieses Paragraphen mit einer Haftstrafe von sechs Monaten bis zu 10 Jahren bestraft.

189. Nach § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB ist das Gericht verpflichtet, bei der Bemessung des Strafmaßes die Vorgeschichte des Täters bzw. der Täterin zu berücksichtigen, was sein bzw. ihr Vorstrafenregister mit einschließt. Nach Angaben der deutschen Behörden herrscht im Fallrecht und in der Rechtsliteratur die einhellige Meinung, dass im Ausland erlassene Vorstrafen zu berücksichtigen sind.<sup>73</sup>

190. Nach § 23 StGB ist der Versuch eines Verbrechens – einer rechtswidrigen Handlung, die mindestens mit einer Haftstrafe von einem Jahr bestraft wird – strafbar, während der Versuch anderer Straftaten (so genannter „Vergehen“) nur dann strafbar ist, wenn das Gesetz es ausdrücklich bestimmt. Die erschwerenden Umstände von Straftaten des Menschenhandels gemäß § 232 Absatz 3 und 4 und § 233 Absatz 3 StGB sind Verbrechen und daher ist auch ihr Versuch strafbar. Bei den übrigen Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel ist die jeweilige Strafbarkeit für den Versuch dieser Straftaten in den Absätzen 2 der §§ 232 und 233 sowie in Absatz 3 von § 233a geregelt. Gemäß der Vorschrift über besondere gesetzliche Milderungsgründe (§ 49 Absatz 1 StGB) kann nach § 23 Absatz 2 StGB der Versuch einer Tat milder bestraft werden als die vollendete Tat.

191. Nach § 26 StGB ist die Anstiftung zu einer Tat genauso zu bestrafen wie die Straftat, zu der angestiftet wurde. Gemäß § 27 StGB ist als Gehilfe zu verurteilen und zu bestrafen, wer vorsätzlich einer anderen Person bei deren vorsätzlich begangener rechtswidriger Tat Hilfe leistet. Das Strafmaß für den Gehilfen beruht auf dem Strafmaß für den Haupttäter, wird jedoch nach § 49 Absatz 1 gemildert. Die Handlung, die die Straftat darstellt, kann in bestimmten Situationen sowohl gemäß § 232 oder 233 StGB als Beihilfe als auch gemäß § 233a StGB als Straftat angesehen werden. Die deutschen Behörden kennen keine zu dieser Frage veröffentlichten Entscheidungen, die in der Rechtsliteratur vorherrschende Ansicht besagt jedoch, dass die Straftat mit dem schwerwiegenderen Strafrahmen anwendbar ist und dass im Falle von § 233a Absatz 2 StGB dieser Paragraph gilt.<sup>74</sup>

192. Deutschland stuft die Nutzung von Diensten einer Person mit dem Wissen, dass diese Person ein Opfer des Menschenhandels ist, nicht als Straftat ein; einzige Ausnahme ist der besondere Fall des sexuellen Missbrauchs von Jugendlichen (§ 182 StGB). Nach Absatz 1 von Paragraph 182 gilt als

<sup>73</sup> Siehe Bundesgerichtshof (BGH), Entscheidung vom 1. August 2007 (5 StR 282/07 und StV 2007 632); Bayerisches Oberlandesgericht für Strafsachen (BayObLGSt), Entscheidung vom 17. März 1978 (RReg 2 St 429/77 und JZ 78, 449); Schonke/Schroder-Stree, StGB, 28. Aufl., § 46, Rn. 32; LK-Theune, StGB, 12. Aufl., § 46, Rn. 174.

<sup>74</sup> Schonke/Schroder-Eisele, 29. Aufl., § 233a StGB, Abs. 10, Lackner/Kuhl, 28. Aufl., § 233a StGB, Abs. 7 und LK-Kudlich, StGB, 12. Aufl., § 233a Abs. 31; bei Annahme einer Tateinheit in diesen Fällen: Münchener Kommentar-Renzikowski, § 233a StGB, Abs. 34 und Kindhauser/Neumann/Paeffgen-Bose, 4. Aufl., § 233a StGB, Abs. 7.

strafbare Handlung, wenn eine Person unter 18 Jahren durch das Vornehmen sexueller Handlungen mit dieser Person unter Ausnutzung einer Zwangslage, was für Opfer des Menschenhandels zutreffen kann, missbraucht wird. Diese Straftat wird mit einer Haftstrafe von bis zu fünf Jahren oder einer Geldstrafe bestraft. Darüber hinaus stuft das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung die Beschäftigung eines Ausländers ohne Aufenthaltstitel, der ein Opfer des Menschenhandels ist, als Straftat ein, wenn der Arbeitgeber wissentlich die Zwangslage der betreffenden Person ausnutzt.<sup>75</sup>

193. Die Kriminalisierung von Handlungen im Zusammenhang mit Reise- oder Identitätsdokumenten ist in den §§ 267, 271 und 273 StGB (Urkundenfälschung, mittelbare Falschbeurkundung und Verändern von amtlichen Ausweisen), § 276 StGB (Verschaffen von falschen amtlichen Ausweisen), § 274 Absatz 1 Nummer 1 StGB (Urkundenunterdrückung) gegeben.

194. Was die Unternehmenshaftung anbetrifft, so enthält das deutsche Recht einen Mechanismus zur Verhängung von Bußgeldern gegen juristische Personen gemäß dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG). Nach § 30 OWiG kann gegen juristische Personen eine Geldstrafe festgesetzt werden, wenn ihre Vertreter (Entscheidungsgremien, Vorstandsmitglieder und sonstige Personen in Führungspositionen) eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit begangen haben, durch die Pflichten, die die juristische Person treffen, verletzt worden sind oder die juristische Person bereichert worden ist oder werden sollte. Es besteht allgemeines Einvernehmen darüber, dass zu den in § 30 OWiG genannten juristischen Personen Einrichtungen des öffentlichen Rechts, jedoch keine Gebietskörperschaften (wie der Bund und die Länder) zählen. Das Bußgeld kann bei einer vorsätzlichen Straftat bis zu 10 Millionen Euro und bei einer fahrlässigen Straftat bis zu 5 Millionen Euro betragen. Die Geldbuße soll den finanziellen Gewinn, den der Täter durch Begehen der Ordnungswidrigkeit erlangt hat, übersteigen. Reicht für diesen Zweck das gesetzliche Höchstmaß der Geldbuße (d.h. 5 Millionen bzw. 10 Millionen Euro) nicht aus, kann es überschritten werden. Die deutschen Behörden teilten GRETA mit, dass sie keine Fälle kennen, in denen im Zusammenhang mit Menschenhandel Geldbußen gegen juristische Personen festgesetzt wurden.

195. GRETA wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Behördenvertretern und Strafverfolgungsbehörden darüber unterrichtet, dass der geltende Wortlaut von § 233 StGB (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft) den Nachweis dieser Straftat erheblich erschwert. Paragraph 233 nennt mehrere subjektive, nur schwer zu beweisende Tatbestandsmerkmale und wird vom Bundesgerichtshof restriktiv ausgelegt. Aus diesem Grund werden Täter im Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung häufig nicht wegen dieser Straftat angeklagt, sondern wegen anderer Straftaten, die ihnen leichter nachzuweisen und die mit bedeutend geringeren Strafen belegt sind.<sup>76</sup> Unter Rechtsanwältinnen besteht Einigkeit, dass die geltenden Gesetze unwirksam sind und keine nennenswerte Zahl an Strafverfolgungen und Verurteilungen wegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zur Folge haben.

**196. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden eine gründliche und umfassende Bewertung der strafrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft vornehmen sollten und bereit sein müssen, auf der Grundlage einer solchen Bewertung, den Inhalt und/oder die Anwendung der betreffenden Bestimmungen anzupassen und damit alle erkannten Schwachpunkte zu beheben.**

**197. Ferner bittet GRETA die deutschen Behörden auf, die Kriminalisierung der Nutzung von Diensten eines Opfers des Menschenhandels in dem Wissen, dass diese Person ein Opfer des Menschenhandels ist, für alle Formen der Ausbeutung in Erwägung zu ziehen.**

---

<sup>75</sup> Paragraph 10a des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, mit dem Titel „Beschäftigung von Ausländern ohne Aufenthaltstitel, die Opfer von Menschenhandel sind“, lautet wie folgt: „Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer entgegen § 4 Absatz 3 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes einen Ausländer beschäftigt und hierbei eine Lage ausnutzt, in der sich der Ausländer durch eine gegen ihn gerichtete Tat eines Dritten nach § 232 oder 233 des Strafgesetzbuchs befindet.“ Dieser Paragraph wurde am 22.11.2011 im Bundesanzeiger S. 2258 veröffentlicht und trat am 26.11.2011 in Kraft.

<sup>76</sup> Zum Beispiel § 266a StGB (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt).

---

b. Absehen von einer Bestrafung von Menschenhandelsopfern

198. Gemäß Artikel 26 des Übereinkommens müssen die Vertragsparteien die Möglichkeit vorsehen, Menschenhandelsopfer für ihre Beteiligung an rechtswidrigen Handlungen insoweit nicht zu bestrafen, als sie dazu gezwungen wurden.

199. Das deutsche Recht enthält keine spezielle Bestimmung in Bezug auf eine Nichtbestrafung von Opfern des Menschenhandels. Was die Anwendung des Grundsatzes der Straffreiheit auf der Grundlage bestehender Rechtsvorschriften anbetrifft, so haben die deutschen Behörden auf mehrere Bestimmungen des materiellen Rechts und des Strafprozessrechts verwiesen.

200. Erstens ist in § 154c Absatz 2 Strafprozessordnung (StPO) festgelegt, dass die Staatsanwaltschaft von einer Verfolgung absehen kann, wenn ein Opfer einer Nötigung oder Erpressung deswegen Anzeige erstattet und wenn infolgedessen ein vom Opfer begangenes Vergehen bekannt wird (sofern eine Bestrafung aufgrund der Schwere der Tat nicht unerlässlich ist). GRETA nimmt zur Kenntnis, dass die Staatsanwaltschaft gemäß dieser Bestimmung bei seiner Entscheidung, ob er von einer Verfolgung eines Opfers absieht oder nicht, einen breiten Ermessensspielraum hat.

201. Zweitens besteht die Möglichkeit, § 170 Absatz 2 StPO anzuwenden, der besagt, dass die Staatsanwaltschaft das Verfahren einzustellen hat, wenn die Ermittlungen keine ausreichenden Gründe für eine Klageerhebung liefern. Das bedeutet jedoch, dass darüber erst ganz am Ende der Ermittlungen entschieden wird, d.h., wenn der Staatsanwalt die Entscheidung über eine Anklageerhebung trifft, wodurch das Opfer lange Zeit in einer unklaren Lage gelassen wird. Der Staatsanwalt oder der Richter kann nach §§ 153 und 153a StPO ebenfalls von einer Anklageerhebung absehen, wenn die mutmaßliche Schuld des Menschenhandelsopfers als geringfügig angesehen wird und kein öffentliches Interesse an einer Verfolgung besteht (die betreffende Person kann stattdessen zur Zahlung eines Geldbetrags zugunsten einer gemeinnützigen Organisation aufgefordert werden).

202. Abgesehen von den nach dem Strafprozessrecht gegebenen Möglichkeiten des Absehens von einer Verfolgung kann eine erzwungene rechtswidrige Tat gemäß den materiell rechtlichen Bestimmungen bei Zwang von vornherein straffrei sein. Nach § 35 des Strafgesetzbuches (StGB) handelt eine Person, die in einer gegenwärtigen, nicht anders abwendbaren Gefahr für Leben, Leib oder Freiheit eine rechtswidrige Tat begeht, um die Gefahr von sich abzuwenden, im Allgemeinen ohne Schuld. Die Anwendung dieser Bestimmung enthält ein hohes Maß an Unsicherheit, weil beispielsweise argumentiert werden könnte, dass die Gefahr auf andere Weise hätte abgewendet werden können.

203. GRETA liegen widersprüchliche Informationen hinsichtlich der Anwendung des Grundsatzes der Straffreiheit vor. Bei Zuwiderhandlungen gegen das Aufenthaltsrecht werden Opfer des Menschenhandels in der Regel den vorliegenden Informationen zufolge in der Regel nicht bestraft. GRETA wurde jedoch berichtet, dass in mehreren Fällen der Arbeitsausbeutung von chinesischen Köchen die Opfer unter Anwendung des § 153a StPO einen Geldbetrag zahlen mussten, um zu verhindern, wegen einer Verletzung des Aufenthaltsrechts angeklagt zu werden. Insgesamt gesehen scheint der Grundsatz der Straffreiheit für Opfer des Menschenhandels nicht konsequent garantiert zu sein. Dies ist auf die mangelnde Kenntnis dieses Grundsatzes unter Polizisten, Staatsanwälten und Richtern zurückzuführen.

204. **GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, sicherzustellen, dass Opfer des Menschenhandels nicht für rechtswidrige Taten bestraft werden, die sie im Zuge oder als Folge der Tatsache, dass sie Opfer des Menschenhandels wurden, begangen haben. Die deutschen Behörden sollten die durch die Justiz und sonstige maßgebliche Behörden erfolgte Umsetzung des Grundsatzes der Straffreiheit für Opfer des Menschenhandels wegen ihrer Beteiligung an rechtswidrigen Taten insoweit, als sie dazu gezwungen wurden, prüfen und bereit sein, auf der Grundlage einer solchen Prüfung, den Inhalt und/oder die Anwendung der betreffenden Bestimmungen anzupassen und damit alle erkannten Schwachpunkte zu beheben. In diesem Zusammenhang sollten Richtlinien zur Anwendbarkeit des Grundsatzes der Straffreiheit auf Opfer des Menschenhandels für Staatsanwälte und sonstige in Frage kommende Berufsgruppen entwickelt werden.**

### c. Ermittlungen, Strafverfolgung und Verfahrensrecht

205. Zweck des Übereinkommens ist es unter anderem, eine wirksame Ermittlung und Strafverfolgung des Menschenhandels (Artikel 1(1)(b)) sicherzustellen. In diesem Zusammenhang sind die Vertragsparteien im Hinblick auf Ermittlungen und/oder Strafverfahren im Bereich Menschenhandel untereinander zur Zusammenarbeit verpflichtet (Artikel 32). Ferner verlangt das Übereinkommen, dass die Ermittlung wegen oder Strafverfolgung von als Menschenhandel eingestuften Straftaten nicht von einer Anzeige des Opfers abhängig gemacht wird und dass jede Vereinigung oder Nichtregierungsorganisation, die die Bekämpfung des Menschenhandels oder den Schutz der Menschenrechte zum Ziel hat, die Möglichkeit erhält, in Strafverfahren nach den internen Rechtsvorschriften der Vertragspartei und mit der Einwilligung des Opfers diesem beizustehen und es zu unterstützen (Artikel 27).

206. Die deutsche Strafprozessordnung (StPO) beruht auf dem Prinzip der obligatorischen Verfolgung von rechtswidrigen Taten, dem so genannten Legalitätsprinzip. Demzufolge ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, unter der Voraussetzung, dass zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine strafbare rechtswidrige Tat vorliegen, Ermittlungen einzuleiten (§ 152 Absatz 2 und § 160 Absatz 1 StPO). Nach Abschluss der Ermittlung muss die Staatsanwaltschaft Anklage erheben, wenn die Ermittlungen genügenden Anlass zur Erhebung der öffentlichen Klage bieten (§ 170 Absatz 1 StPO). Somit handelt die Staatsanwaltschaft von Amts wegen. Es gibt Ausnahmen für spezielle, im Allgemeinen minderschwere Vergehen, die nur auf Antrag des Opfers verfolgt werden; Menschenhandel gehört jedoch nicht dazu.

207. Im Hinblick auf die Unterstützung von Opfern während der Strafverfahren ist in § 406f Absatz 2 StPO festgelegt, dass ein Opfer einer Straftat während seiner Vernehmung als Zeuge von einer Person seines Vertrauens begleitet werden darf. Bei dieser Person kann es sich auch um einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin einer Beratungsstelle zur Unterstützung von Menschenhandelsopfern handeln. Normalerweise gehört es zu den Aufgaben von Beratungsstellen, die Opfer auf ihre Teilnahme am Strafverfahren vorzubereiten.

208. Deutschland verfügt über einen umfassenden Rechtsrahmen, was sowohl einstweilige Maßnahmen (Beschlagnahme und Pfändung, §§ 111b ff. StPO) zur Sicherstellung von Erträgen aus Straftaten als auch bezüglich der Einziehung von Gegenständen (§ 74 StGB) und des Verfalls von Erträgen aus Straftaten (§ 73 StGB) anbetrifft. Die Bestimmungen zum Verfall und zur Einziehung können auch auf Dritte angewendet werden, wenn die Straftat im Namen des Dritten und zu seinem Nutzen begangen wurde oder in Fällen, in denen ein Dritter Kenntnis davon hatte, dass der Gegenstand, den er erworben hat, aus strafbaren Handlungen stammt (§ 73 Absatz 4 StGB).

209. Laut dem vom BKA 2013 veröffentlichten Bundeslagebild Menschenhandel wurden in 17 Strafverfahren Vermögen im Wert von 550.000 Euro vorläufig sichergestellt.<sup>77</sup> GRETA stellt fest, dass die Beschlagnahme von Vermögen trotz des geltenden notwendigen Rechtsrahmens zu einem enttäuschend geringen Prozentsatz der Ermittlungen erfolgt (2 % in den Jahren 2011 und 2012). Darüber hinaus teilten die deutschen Behörden der Expertengruppe mit, dass die Anzahl der Verurteilungen, die zu einer Einziehung von Vermögen führten, sehr niedrig war: eine Verurteilung 2012, fünf 2011 und eine 2010. Dies hat auch Auswirkungen auf das niedrige Niveau der an Opfer des Menschenhandels gezahlten Entschädigungen (siehe Absatz 174). GRETA betont, dass die Einziehung die Entdeckung, Identifizierung und Beschlagnahme unrechtmäßig erlangter Vermögen während der gerichtlichen Untersuchung sowie die Einleitung der notwendigen Verfahren voraussetzt. **GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden die erforderlichen Maßnahmen treffen sollten, um die wirksame Anwendung der Rechtsvorschriften in Bezug auf die Einziehung der Vermögen von Menschenhändlern zu gewährleisten.**

210. Die Nutzung besonderer Ermittlungstechniken erfordert eine vorherige gerichtliche Genehmigung. Wenn Gefahr im Verzug ist, kann der Staatsanwalt einige dieser Maßnahmen (z.B. das Abhören) ohne richterliche Genehmigung veranlassen. Diese Anweisung der Staatsanwaltschaft wird unwirksam, wenn sie nicht innerhalb von drei Arbeitstagen von einem Richter bestätigt wird. In Fällen von Menschenhandel dürfen folgende besondere Ermittlungsmethoden angewendet werden: Telekommunikationsüberwachung (gemäß § 100a Absatz 1 in Verbindung mit § 100a Absatz 2 Unterab-

<sup>77</sup> Im Jahr 2012: 103.000 Euro in 12 Strafverfahren; 2011: 340.000 Euro in 12 Strafverfahren.

satz 1 i) StPO), Wohnraumüberwachung (gemäß § 100c Absatz 1 in Verbindung mit § 100c Absatz 2 Unterabsatz 1 g) StPO) und verdeckte Ermittlungen (gemäß § 110a StPO).

211. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine eingreifendere Überwachung sind strenger. Gemäß § 100c StPO darf das nicht öffentlich gesprochene Wort in einer Wohnung ohne Wissen der betreffenden Person abgehört und aufgezeichnet werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass eine Person, entweder als Täter oder als Anstifter oder Gehilfe, eine besonders schwerwiegende Straftat begangen oder zu begehen versucht hat. Im Falle von Menschenhandel lassen nur die Szenarien erschwerender Umstände, wie sie in § 232 Absätze 3 bis 5 und Absatz 3 von § 233 StGB benannt sind, diese Maßnahme zu.

212. Nach den vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Daten wurden 192 Strafverfahren wegen Menschenhandel im Jahre 2010, 148 in 2011, 162 in 2012 und 135 in 2013 eingeleitet. Wegen Menschenhandel (§§ 232, 233 und 233a StGB) gab es 131 Verurteilungen in 2010, 117 in 2011, 128 in 2012 und 93 in 2013.<sup>78</sup> Angesichts der tatsächlichen Anzahl an identifizierten Opfern scheinen diese Zahlen relativ niedrig zu sein.

213. Die Zahlen des Statistischen Bundesamtes zu den im Jahre 2013 gesprochenen Urteilen zeigen, dass 64 Personen wegen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, 11 wegen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und eine wegen Förderung des Menschenhandels verurteilt wurden.<sup>79</sup> Im Hinblick auf Verurteilungen wegen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung nach § 232 StGB führten 95 % der Verurteilungen zu Haftstrafen. Jedoch wurden 72 % der Haftstrafen zur Bewährung ausgesetzt. Die Haftstrafen betragen zu 29 % bis zu einem Jahr einschließlich, 48 % bis zu zwei Jahre, 5 % bis zu drei Jahre, 13 % bis zu fünf Jahre und 5 % zwischen fünf und zehn Jahre.

**214. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weitere Maßnahmen treffen sollten, um sicherzustellen, dass Menschenhandel wirksam ermittelt und verfolgt und somit auch mit angemessenen und abschreckenden Strafen belegt wird. In diesem Zusammenhang hält GRETA eine weitere Verbesserung der Spezialisierung und Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten auf dem Gebiet des Menschenhandels für notwendig (siehe Absatz 73).**

#### d. Schutz von Opfern und Zeugen bzw. Zeuginnen

215. Gemäß Artikel 28 des Übereinkommens müssen die Vertragsparteien die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährung eines wirksamen und angemessenen Schutzes vor möglicher Vergeltung oder Einschüchterung insbesondere während und nach den Ermittlungen gegen Straftäter und deren Strafverfolgung treffen. Dieser Schutz kann unterschiedlicher Art sein (physischer Schutz, Wechsel des Aufenthaltsorts, Identitätsänderung usw.) und ist Opfern des Menschenhandels, jenen, die Straftaten des Menschenhandels anzeigen oder anderweitig mit den Ermittlungs- oder Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten, Zeugen bzw. Zeuginnen, die zu diesen Straftaten aussagen, und erforderlichenfalls Familienmitgliedern der vorstehend genannten Personen zu gewähren. Ferner enthält Artikel 30 des Übereinkommens eine Bestimmung, nach der die Vertragsparteien verpflichtet sind, Maßnahmen zum Schutz des Privatlebens und der Identität der Opfer sowie zu ihrer Sicherheit und ihrem Schutz vor Einschüchterung während gerichtlicher Verfahren, einschließlich besonderer Maßnahmen zum Schutz von Menschenhandelsopfern im Kindesalter, zu treffen.

216. Es ist Aufgabe der zuständigen Polizeidienststelle (Fachdienststelle Opferschutz, Ermittlung oder Zeugenschutz) im jeweiligen Land, für Opfer des Menschenhandels eine Gefährdungsanalyse zu erstellen. Diese Einheiten arbeiten in der eng mit Fachberatungsstellen für Opfer des Menschenhandels zusammen. Abhängig von den Gefahren, denen das betreffende Menschenhandelsopfer ausgesetzt ist, entscheidet die zuständige Polizeidienststelle in Zusammenarbeit mit der Beratungsstelle oder anderen beteiligten Behörden über die zum Schutz des Opfers erforderlichen Maßnahmen. Als Maßnahmen sind Folgende denkbar: Sicherung der Wohnung oder anderer Aufenthaltsorte; unmittelbarer Schutz; Einrichtung von Sperrvermerken; sichere Unterbringung; Unterstützung beim Umzug; Namensänderung; Begleitung zum Gerichtsverfahren durch die Polizei und Unterstützungsorganisationen; Nutzung der Zeugenbetreuungsstelle am Strafgericht; Schutzmaßnahmen vor, während und

<sup>78</sup> Verurteilungen sowohl von erwachsenen als auch von jugendlichen Straftätern.

<sup>79</sup> Verurteilungen von erwachsenen Straftätern.

nach Vernehmungs- oder Gerichtsterminen; Schutz in Verbindung mit anderen Terminen in der Öffentlichkeit, die der Gefährdeseite bekannt sein könnten; Weitergabe sicherheitsrelevanter Informationen an die das Opfer unterstützende Beratungsstelle; Besuch bei gefährdeten Einzelpersonen und Personengruppen, um ihnen unter anderem Empfehlungen zum Verhalten und Ratschläge zur Sicherung der Wohnung zu geben; Maßnahmen gegen potenzielle Täter (z.B. Gefährderansprachen).

217. Daneben können stark gefährdete Opfer, deren Aussage in einem Gerichtsverfahren von wesentlicher Bedeutung ist, nach dem Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen (ZSHG) in ein polizeiliches Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden. Dafür gelten auf den Einzelfall bezogene konkrete Kriterien. Die deutschen Behörden haben dargelegt, dass Opfer des Menschenhandels selten die Voraussetzungen für die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm gemäß § 1 ZSHG erfüllen. Zwischen 2009 und 2014 wurden in den Ländern und von der Bundespolizei offiziell 11 Opfer in Zeugenschutzprogramme aufgenommen. Anstatt Menschenhandelsopfer in das Zeugenschutzprogramm aufzunehmen, betreibt das Bundeskriminalamt in Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen ein Sicherheitssystem, das auf der Grundlage der §§ 6 und 26 des Bundeskriminalamtesgesetzes an die Bedürfnisse der Opfer angepasst ist. Von 2009 bis 2014 wandte das BKA diese Maßnahmen bei drei Menschenhandelsopfern an. Auch auf Länderebene werden derartige opferspezifische Schutzmaßnahmen angewendet. So berichtete Rheinland-Pfalz über 18 Fälle während des oben genannten Zeitraums.

218. Die Bestimmungen der Strafprozessordnung (StPO) enthalten eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz von Opfern und Zeugen von Straftaten. Um das Privatleben und die Identität von Zeugen bei Gerichtsverfahren zu schützen, kann es ihnen erlaubt werden, anstelle ihres Wohnorts nur eine ladungsfähige Anschrift anzugeben. Darüber hinaus kann es einem Zeugen gestattet werden, keine Angaben zu seiner Person oder nur Angaben zu einer früheren Identität zu machen (§ 68 StPO). Außerdem kann die Öffentlichkeit nach §§ 171b und 172 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) aus Zeugenschutzgründen von der Gerichtsverhandlung ausgeschlossen werden.

219. Andere gesetzliche Bestimmungen beziehen sich auf den Schutz von Zeugen vor Einschüchterung während der Hauptverhandlung. Nach § 247 StPO kann das Gericht den Angeklagten während einer Vernehmung aus dem Sitzungszimmer entfernen lassen, wenn zu befürchten ist, dass ein Zeuge bei seiner Vernehmung in Gegenwart des Angeklagten nicht die Wahrheit sagt. Das Gleiche gilt, wenn bei einer Vernehmung in Gegenwart des Angeklagten die dringende Gefahr eines schwerwiegenden Nachteils für die Gesundheit eines Zeugen besteht oder wenn bei der Vernehmung einer Person unter 18 Jahren als Zeuge in Gegenwart des Angeklagten ein erheblicher Nachteil für das Wohl des Zeugen zu befürchten ist. Wenn die dringende Gefahr eines schwerwiegenden Nachteils für das Wohlergehen des Zeugen besteht, wenn er/sie in Gegenwart aller an der Hauptverhandlung beteiligten Personen vernommen wird, gibt es alternativ die Möglichkeit der Vernehmung des Zeugen per Videoleitung.

220. Nach § 58a StPO sind Bild-Ton-Aufzeichnungen gestattet. Unter bestimmten Voraussetzungen können anstelle der Vernehmung eines Zeugen solche Bild-Ton-Aufzeichnungen in einer Hauptverhandlung gezeigt werden (§ 255a StPO).

221. Die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) enthalten besondere Vorschriften zum Schutz von Minderjährigen. In Punkt 19 RiStBV ist festgelegt, dass eine mehrmalige Vernehmung von Kindern und Jugendlichen vor der Hauptverhandlung wegen der damit verbundenen seelischen Belastung dieser Zeugen nach Möglichkeit zu vermeiden ist. Nach Punkt 135 RiStBV sind Kinder und Jugendliche möglichst vor anderen Zeugen zu vernehmen, und in den Wartebereichen sollen sie beaufsichtigt und, soweit möglich, betreut werden. Ferner wird die Vernehmung von Zeugen unter 18 Jahren allein von dem Vorsitzenden Richter durchgeführt (§ 241a StPO).

**222. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden die anwendbaren Maßnahmen zum Schutz von Opfern und Zeugen des Menschenhandels und zur Verhütung ihrer Einschüchterung während der Ermittlungen sowie während und nach Gerichtsverfahren in vollem Umfang nutzen sollten.**

**223. Darüber hinaus bittet GRETA die deutschen Behörden, die praktische Anwendung gesetzlicher und sonstiger Maßnahmen zum Schutz von Opfern und Zeugen des Menschenhandels zu überprüfen, um festzustellen, ob diese Maßnahmen wirksam zum Vorteil von Op-**

---

**fern und Zeugen des Menschenhandels angewendet werden und tatsächlich zu ihrem Schutz beitragen.**

## 5. Schlussfolgerungen

224. GRETA begrüßt die von den deutschen Behörden getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Unterstützung von Opfern des Menschenhandels, unter anderem durch die Verabschiedung von Gesetzen und die Einrichtung von Koordinierungsstrukturen auf Bundesebene und in den meisten Ländern, unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Ferner lobt GRETA die Bemühungen der deutschen Behörden im Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

225. Jedoch müssen noch einige Herausforderungen mit Hilfe von gesetzgeberischen, politischen oder praktischen Maßnahmen angegangen werden, um den Anforderungen des Übereinkommens, das auf dem Menschenrechtsansatz gründet und den Schutz der Opfer in den Mittelpunkt stellt, gerecht zu werden (siehe Absätze 36 bis 39). GRETA betont die Wichtigkeit der Forderung, dass alle Opfer des Menschenhandels als solche identifiziert werden müssen, damit sie von den Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen profitieren können, die im deutschen Recht und im Übereinkommen vorgesehen sind. Daher sind die Bemühungen zur proaktiven Identifizierung als Opfer des Menschenhandels erheblich zu verstärken. Die staatliche Finanzierung von durch Nichtregierungsorganisationen (NRO) geleisteten Unterstützungsmaßnahmen für Opfer sollte auf eine nachhaltigere Basis gestellt werden.

226. Insbesondere betont GRETA die Notwendigkeit, auf den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft aufmerksam zu machen und die Identifizierung der betroffenen Opfer zu verbessern. Die deutschen Behörden müssen außerdem dem Kinderhandel mehr Aufmerksamkeit widmen, und zwar durch die Einrichtung von Kooperationsnetzwerken zwischen Jugendämtern, NRO und Strafverfolgungsbehörden. Darüber hinaus ist die Identifizierung von Menschenhandelsopfern unter Asylbewerbern und illegalen Migranten zu verbessern.

227. Die Praxis der Gewährung der Erholungs- und Bedenkzeit sollte nochmals überprüft werden, um sicherzustellen, dass alle potenziellen Opfer des Menschenhandels systematisch darüber informiert werden, dass sie eine derartige Frist nutzen können. Außerdem sollten verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschenhandelsopfer das Recht auf Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels insbesondere vor und nach einem Strafverfahren in vollem Umfang in Anspruch nehmen können.

228. Weitere Maßnahmen sind auch bei Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel erforderlich. Hier müssen Ermittlungen und Strafverfolgung effektiver werden, wobei darauf zu achten ist, dass die Sanktionen der Straftat angemessen sind und eine abschreckende Wirkung haben. Durch entsprechende Maßnahmen ist außerdem sicherzustellen, dass Opfer des Menschenhandels einen wirksamen Zugang zu Entschädigungsleistungen haben.

229. Alle Berufsgruppen, die möglicherweise mit potenziellen Opfern des Menschenhandels in Kontakt kommen, einschließlich Polizeibeamte und -beamtinnen, Staatsanwältinnen und -anwälte, Richter und Richterinnen, Beschäftigte der Gewerbeaufsicht, für Migration und Asylfragen zuständige Bedienstete, Personal von speziellen Hafteinrichtungen für illegale Migranten, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, medizinisches Personal und Mitarbeitende von Beratungsstellen, müssen regelmäßig dahingehend fortgebildet werden, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels gemäß dem Übereinkommen und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unter Beachtung des Menschenrechtsansatzes erfolgen müssen.

230. GRETA fordert die deutschen Behörden auf, die Expertengruppe regelmäßig über die Entwicklungen bei der Umsetzung des Übereinkommens zu unterrichten, und freut sich auf eine Fortsetzung der guten Zusammenarbeit bei den weiteren Anstrengungen zum Erreichen der Ziele des Übereinkommens.

## **Anhang I: Liste der von GRETA unterbreiteten Vorschläge**

### **Begriffsbestimmung „Menschenhandel“**

1. Nach Auffassung von GRETA sollten die deutschen Behörden sicherstellen, dass alle im Übereinkommen genannten Mittel angemessen Berücksichtigung finden.
2. GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, sicherzustellen, dass die Bestimmung des Menschenhandelsbegriffs im deutschen Strafgesetzbuch mit dem Übereinkommen vollkommen übereinstimmt.

### **Umfassender Ansatz und Koordinierung**

3. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden eine Stärkung und Harmonisierung der institutionellen Rahmenbedingungen und Koordinierungsstrukturen zur Bekämpfung des Menschenhandels auf Bundesebene, zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern untereinander sowie innerhalb jedes einzelnen Landes vornehmen sollten. Ziel sollte es sein, einerseits eine größere Einheitlichkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen aller öffentlichen Stellen und Einrichtungen sicherzustellen, die sich auf dem Gebiet der Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels in allen seinen Formen engagieren, und andererseits die Opfer des Menschenhandels unterschiedslos zu schützen, unabhängig davon, wo sie in Deutschland wohnen.

4. Des Weiteren ist GRETA der Ansicht, dass die deutschen Behörden die Koordinierung zwischen öffentlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels aktiv sind, stärken sollten, indem sie die Zivilgesellschaft sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene in die Entwicklung und Umsetzung politischer Konzepte zur Bekämpfung des Menschenhandels und unter anderem in die Evaluierung der Bekämpfungsmaßnahmen mit einbeziehen.

5. GRETA fordert die deutschen Behörden außerdem dringend auf, entsprechende Schritte zu unternehmen, um eine umfassende Auslegung der nationalen Maßnahmen gegen den Menschenhandel sicherzustellen, insbesondere durch:

- die Entwicklung eines umfassenden Aktionsplans oder einer entsprechenden Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels, der bzw. die gegen den Menschenhandel zum Zweck jeglicher Form von Ausbeutung vorgeht;
- die besondere Berücksichtigung des Kinderhandels unter Anwendung gezielter Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen, durch die bestehende Einrichtungen des Kinderschutzes, insbesondere auf Landesebene, mit dem bei staatlichen und nicht staatlichen Akteuren vorhandenen Fachwissen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Menschenhandels vernetzt werden;
- die Stärkung der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft durch die Einbindung der Zivilgesellschaft, der Gewerkschaften, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Privatwirtschaft sowie durch eine Verbesserung der Identifizierung und Unterstützung von Opfern des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung.

6. Darüber hinaus empfiehlt GRETA den deutschen Behörden, die Einsetzung einer unabhängigen Nationalen Berichterstattstelle oder eines anderen unabhängigen Mechanismus zur Überwachung des Vorgehens staatlicher Institutionen bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu erwägen (siehe Artikel 29, Absatz 4, des Übereinkommens und Absatz 298 des Erläuternden Berichts).

### **Aus- und Fortbildung relevanter Berufsgruppen**

7. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weiterhin in regelmäßige Fortbildungen für alle Berufsgruppen investieren sollten, die mit Menschenhandelsopfern in Kontakt kommen, insbesondere Polizeibeamte, Staatsanwälte, Richter, Sozialarbeiter, medizinisches Personal, Beschäftigte der Gewerbeaufsicht, Personal von Beratungsstellen, für Migration und Asylfragen zuständige Be-

dienstete und Personal von speziellen Hafteinrichtungen für illegale Migranten, und die sich mit Themen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel zum Zweck verschiedener Formen von Ausbeutung sowie mit den Rechten von Menschenhandelsopfern befassen. Die Fortbildungsprogramme sollten darauf ausgelegt sein, den relevanten Berufsgruppen mehr Wissen und Fähigkeiten zu vermitteln, damit sie Menschenhandelsopfer besser identifizieren, unterstützen und beschützen, die Entschädigung der Opfer erleichtern und die Verurteilung der Menschenhändler sicherstellen können.

### **Datenerhebung und Forschung**

8. Zum Zweck der Erstellung, Überwachung und Evaluierung von Maßnahmen gegen den Menschenhandel fordert GRETA die deutschen Behörden dringend auf, ein umfassendes und kohärentes Datenerhebungssystem zum Thema Menschenhandel zu entwickeln und zu betreiben, und zwar durch Zusammentragen der von sämtlichen Hauptakteuren erhobenen, verlässlichen statistischen Daten, die eine Aufschlüsselung nach Geschlecht, Alter, Art der Ausbeutung, Herkunftsland und/oder Zielland erlauben. Ergänzend sollten alle erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung des Rechts der betroffenen Personen auf den Schutz ihrer persönlichen Daten ergriffen werden, was auch für Nichtregierungsorganisationen, die Menschenhandelsopfer betreuen, gelten muss, wenn sie um Daten für die nationale Datenbank gebeten werden. Außerdem sollten Daten bezüglich der Menschenhandelsopfern gewährten Erholungs- und Bedenkzeit und der ihnen gezahlten Entschädigung erhoben werden.

### **Internationale Zusammenarbeit**

9. GRETA lobt die im Bereich der internationalen Zusammenarbeit von den deutschen Behörden unternommenen Anstrengungen und fordert sie auf, die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verhütung des Menschenhandels, die Unterstützung von Menschenhandelsopfern sowie die Ermittlung und Strafverfolgung von Menschenhandelsdelikten, unter anderem durch die Eruiierung weiterer Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren in Herkunfts- und Durchgangsländern, fortzusetzen.

### **Maßnahmen zur Schärfung des Bewusstseins**

10. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weiterhin das Bewusstsein für das Thema Menschenhandel schärfen und zukünftige Informations- und Aufklärungskampagnen umfassend planen sollten, dabei jedoch die Zivilgesellschaft mit einbeziehen, die Wirksamkeit der bisherigen Maßnahmen bewerten und erkannte Bedürfnisse berücksichtigen sollten. Ferner fordert GRETA die deutschen Behörden dringend auf, Maßnahmen zur Sensibilisierung für den Kinderhandel und andere Formen des Menschenhandels (wie zum Zweck der erzwungenen Bettelei, zur Ausnutzung von Straftaten oder der Entnahme von Organen) zu entwickeln.

### **Maßnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken**

11. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weitere Anstrengungen unternehmen sollten, um gemeinsam mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft, einschließlich der Gewerkschaften und Arbeitgeber, der Nachfrage nach Leistungen von durch Menschenhandel zum Zweck jeglicher Form der Ausbeutung betroffenen Personen entgegenzuwirken.

### **Soziale, wirtschaftliche und andere Initiativen für durch Menschenhandel gefährdete Personengruppen**

12. GRETA begrüßt die von den deutschen Behörden unterstützten Maßnahmen in Herkunftsländern zugunsten von durch Menschenhandel gefährdeten Personengruppen. Gleichzeitig ist GRETA der Ansicht, dass die deutschen Behörden die Prävention von Menschenhandel durch soziale und wirtschaftliche Stärkungsmaßnahmen für gefährdete Personengruppen in Deutschland intensivieren sollten.

---

## **Maßnahmen an den Grenzen zur Verhütung des Menschenhandels und Maßnahmen zur Ermöglichung der legalen Migration**

13. GRETA bittet die deutschen Behörden, ihre Anstrengungen zur Verhütung des Menschenhandels unter privaten Hausangestellten in Diplomatenhaushalten zu verstärken und diese Zielgruppe zur Teilnahme an den jährlichen Informationsveranstaltungen zu ermutigen.

### **Identifizierung als Opfer von Menschenhandel**

14. GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf zur:

- Stärkung der Einbindung mehrerer Behörden in die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, indem die Hauptakteure wie Nichtregierungsorganisationen, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), die Gewerbeaufsicht und andere Stellen, die möglicherweise mit Menschenhandelsopfern in Kontakt kommen, eine offizielle Rolle im Identifizierungsprozess erhalten;
- Zurverfügungstellung harmonisierter Indikatoren, Richtlinien und Leitfäden zur Identifizierung von verschiedenen Formen der Ausbeutung ausgesetzten Opfern des Menschenhandels an alle, die in Erstkontakt mit Menschenhandelsopfern kommen können;
- Sicherstellung, dass die Polizei, FKS, die Gewerbeaufsicht und andere maßgebliche Akteure einen proaktiveren Ansatz verfolgen und ihre aufsuchende Arbeit zur Identifizierung möglicher Opfer des Menschenhandels, einschließlich des Menschenhandels zu anderen Zwecken als zur sexuellen Ausbeutung (Ausbeutung von Arbeitskraft, erzwungene Bettelerei und Ausnutzung von Straftaten) verstärken;
- Einführung eines Verfahrens zur Identifizierung und Verweisung von Opfern des Kinderhandels an andere zuständige Stellen, wobei die besonderen Umstände und die Bedürfnisse von Opfern im Kindesalter berücksichtigt und Kinderfachärzte, Kinderschutzdienste und spezialisierte Polizisten und Staatsanwälte hinzugezogen werden.

15. Darüber hinaus ist GRETA der Ansicht, dass die deutschen Behörden die Identifizierung von Menschenhandelsopfern unter Asylbewerbern und illegalen Migranten in speziellen Hafteinrichtungen unter anderem durch eine entsprechende Fortbildung des Personals in Asylbewerberheimen und Hafteinrichtungen verbessern sollten.

### **Unterstützung der Opfer**

16. GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, ihre Anstrengungen im Hinblick auf das Unterstützungsangebot für Opfer des Menschenhandels zu verstärken, und insbesondere

- sicherzustellen, dass die Unterstützung der Opfer nicht von ihrer Bereitschaft zur Zeugenaussage abhängig gemacht wird;
- eine angemessene Finanzierung zu gewährleisten, damit das Unterstützungsangebot aufrechterhalten werden kann; werden Unterstützungsleistungen an Nichtregierungsorganisationen (NRO) als Erbringer solcher Leistungen delegiert, ist der Staat verpflichtet, eine angemessene Finanzierung sowie die Qualität der von den NRO erbrachten Leistungen sicherzustellen;
- gegebenenfalls durch gesetzliche Maßnahmen sicherzustellen, dass alle Menschenhandelsopfer, einschließlich betroffener EU-Bürger, in vollem Umfang von den im Übereinkommen garantierten Rechten profitieren können;
- im gesamten Land geeignete Beratungsstellen für Opfer des Menschenhandels zum Zweck jeglicher Form von Ausbeutung, einschließlich Arbeitsausbeutung und anderer nicht sexueller Formen der Ausbeutung, einzurichten;

- sicherzustellen, dass männlichen Menschenhandelsopfern entsprechend ihren Bedürfnissen eine sichere und geeignete vorübergehende Unterbringung zur Verfügung gestellt wird;
- zu gewährleisten, dass Menschenhandelsopfer im Kindesalter in den Genuss der im Übereinkommen vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen kommen, darunter Betreuung durch einen Vormund, Dolmetschleistungen, Dienste, spezielle Unterkünfte und medizinische Versorgung sowie rechtliche und psychosoziale Unterstützung.

### **Erholungs- und Bedenkzeit**

17. GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, sicherzustellen, dass allen potenziellen Opfern des Menschenhandels, einschließlich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung und des Kinderhandels, in Einklang mit den in Artikel 13 des Übereinkommens enthaltenen Verpflichtungen, eine Erholungs- und Bedenkzeit gewährt wird sowie während dieses Zeitraums sämtliche in Artikel 12, Absatz 1 und 2, des Übereinkommens vorgesehenen Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen angeboten werden. Beamtinnen und Beamte, die die Identifizierung der Opfer durchführen, sollten klare Anweisungen erhalten, in denen sie darauf hingewiesen werden, dass den Opfern eine Erholungs- und Bedenkzeit gemäß den Bestimmungen des Übereinkommens anzubieten ist, d.h. dass die Gewährung dieses Zeitraums nicht von der Bereitschaft des Opfers zur Zusammenarbeit abhängig gemacht werden darf und dass er den Opfern angeboten werden muss, bevor sie eine formelle Aussage gegenüber ermittelnden Beamten machen.

### **Aufenthaltstitel**

18. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weitere Maßnahmen treffen sollten, um sicherzustellen, dass Opfer des Menschenhandels in die Lage versetzt werden, von einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland und den damit verbundenen Rechten zu profitieren.

19. GRETA ist ebenfalls der Ansicht, dass die deutschen Behörden zusätzliche Maßnahmen ergreifen sollten, um sicherzustellen, dass Opfern des Kinderhandels eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, was auf der Grundlage der Wahrung ihrer Interessen, und nicht auf der Grundlage ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit den Justizbehörden, erfolgen sollte.

20. Ferner bittet GRETA die deutschen Behörden, eine Überprüfung der maßgeblichen Gesetze in Erwägung zu ziehen, damit für Opfer des Menschenhandels, die nicht in der Lage sind, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, die Erteilung von Aufenthaltstiteln aus Gründen ihrer persönlichen Situation vorgesehen wird.

### **Entschädigung und Rechtsschutz**

21. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden Opfer des Menschenhandels systematisch über ihr Recht auf Entschädigung durch die Menschenhändler bzw. Menschenhändlerinnen und/oder durch den Staat sowie über die zu befolgenden Verfahren in einer für sie verständlichen Sprache informieren und sicherstellen sollten, dass die Opfer in dieser Hinsicht wirksamen Zugang zu Rechtsbeistand haben.

22. Des Weiteren fordert GRETA die deutschen Behörden dringend auf, sicherzustellen, dass alle Opfer des Menschenhandels, auch Kinder, wirksamen Zugang zu staatlicher Entschädigung haben, und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, der Art der Ausbeutung und unabhängig davon, ob sie einem physischen oder psychischen Angriff ausgesetzt waren.

### **Repatriierung und Rückführung der Opfer**

23. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weitere Maßnahmen mit folgendem Ziel treffen sollten:

- Sicherstellung der Durchführung der Rückkehrverfahren für Menschenhandelsopfer unter gebührender Berücksichtigung ihrer Rechte, ihrer Sicherheit und ihrer Würde. Dies bedeutet, dass die Opfer über vorhandene Programme informiert werden, die sie davor schützen, erneut

Opfer und insbesondere erneut Opfer des Menschenhandels zu werden, und die, im Falle von Kindern, voll und ganz dem Grundsatz des Kindeswohls verpflichtet sind;

- Entwicklung von Kooperationen mit den Herkunftsländern von Menschenhandelsopfern, um eine angemessene Risikoeinschätzung und eine sichere Rückkehr sowie ihre gelungene Wiedereingliederung sicherzustellen;
- Sicherstellung der Einhaltung des gemäß Artikel 40 Absatz 4 des Übereinkommens verankerten Gebots der Nichtzurückweisung.

### **Materielles Strafrecht**

24. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden eine gründliche und umfassende Bewertung der strafrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft vornehmen sollten und bereit sein müssen, auf der Grundlage einer solchen Bewertung, den Inhalt und/oder die Anwendung der betreffenden Bestimmungen anzupassen und damit alle erkannten Schwachpunkte zu beheben.

25. Ferner bittet GRETA die deutschen Behörden, die Kriminalisierung der Nutzung von Diensten eines Opfers des Menschenhandels in dem Wissen, dass diese Person ein Opfer des Menschenhandels ist, für alle Formen der Ausbeutung in Erwägung zu ziehen.

### **Absehen von einer Bestrafung von Menschenhandelsopfern**

26. GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, sicherzustellen, dass Opfer des Menschenhandels nicht für rechtswidrige Taten bestraft werden, die sie im Zuge oder als Folge der Tatsache, dass sie Opfer des Menschenhandels wurden, begangen haben. Die deutschen Behörden sollten die durch die Justiz und sonstige maßgebliche Behörden erfolgte Umsetzung des Grundsatzes der Straffreiheit für Opfer des Menschenhandels wegen ihrer Beteiligung an rechtswidrigen Taten insoweit, als sie dazu gezwungen wurden, prüfen und bereit sein, auf der Grundlage einer solchen Prüfung, den Inhalt und/oder die Anwendung der betreffenden Bestimmungen anzupassen und damit alle erkannten Schwachpunkte zu beheben. In diesem Zusammenhang sollten Richtlinien zur Anwendbarkeit des Grundsatzes der Straffreiheit auf Opfer des Menschenhandels für Staatsanwälte und sonstige in Frage kommende Berufsgruppen entwickelt werden.

### **Ermittlungen, Strafverfolgung und Verfahrensrecht**

27. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden die erforderlichen Maßnahmen treffen sollten, um die wirksame Anwendung der Rechtsvorschriften in Bezug auf die Einziehung der Vermögen von Menschenhändlern zu gewährleisten.

28. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weitere Maßnahmen treffen sollten, um sicherzustellen, dass Menschenhandel wirksam ermittelt und verfolgt und somit auch mit angemessenen und abschreckenden Strafen belegt wird. In diesem Zusammenhang hält GRETA eine weitere Verbesserung der Spezialisierung und Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten auf dem Gebiet des Menschenhandels für notwendig.

### **Schutz von Opfern und Zeugen bzw. Zeuginnen**

29. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden die anwendbaren Maßnahmen zum Schutz von Opfern und Zeugen des Menschenhandels und zur Verhütung ihrer Einschüchterung während der Ermittlungen sowie während und nach Gerichtsverfahren in vollem Umfang nutzen sollten.

30. Darüber hinaus bittet GRETA die deutschen Behörden, die praktische Anwendung gesetzlicher und sonstiger Maßnahmen zum Schutz von Opfern und Zeugen des Menschenhandels zu überprüfen, um festzustellen, ob diese Maßnahmen wirksam zum Vorteil von Opfern und Zeugen des Menschenhandels angewendet werden und tatsächlich zu ihrem Schutz beitragen.

## **Anhang II: Liste der Behörden sowie zwischenstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die GRETA konsultiert hat**

### **Behörden**

#### **Bundesministerien und Bundesämter**

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Auswärtiges Amt
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
- Bundeskriminalamt
- Bundeszentralamt für Steuern

#### **Länderministerien und Landesämter**

##### Berlin

- Senatsverwaltung für Inneres und Sport
- Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen
- Staatsanwaltschaft Berlin
- Landeskriminalamt
- Ausländerbehörde
- Landesamt für Gesundheit und Soziales

##### Hamburg

- Behörde für Inneres und Sport
- Behörde für Justiz und Gleichstellung
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
- Staatsanwaltschaft
- Landeskriminalamt
- Zentrale Ausländerbehörde

##### Nordrhein-Westfalen

- Ministerium für Inneres und Kommunales
- Justizministerium
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
- Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter
- Landeskriminalamt
- Polizeipräsidium Dortmund

##### Rheinland-Pfalz

- Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur
- Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen
- Staatsanwaltschaft Koblenz

##### Sachsen

- Sächsisches Staatsministerium des Innern
- Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
- Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
- Staatsanwaltschaft Dresden
- Landeskriminalamt

---

**Zwischenstaatliche Organisationen**

- Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)

**Zivilgesellschaftliche Organisationen**

- Agisra
- Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung
- Amnesty International
- Arbeit und Leben
- Ban Ying
- Caritas Osnabrück
- Frauenberatungsstelle Düsseldorf
- Diakonie Deutschland
- Dortmunder Mitternachtsmission
- ECPAT
- Faire Mobilität
- FIM – Frauenrecht ist Menschenrecht
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- IN VIA
- KOK
- KOBRAnet
- KOOFRA
- SOLWODI
- Terre des Femmes
- Gewerkschaft der Polizei
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)

## **Stellungnahme der Regierung**

### **Die nachstehende Stellungnahme ist nicht Bestandteil der Analyse der Sachverständigengruppe GRETA hinsichtlich der Situation in Deutschland**

GRETA ist mit den deutschen Behörden in einen Dialog über einen ersten Berichtsentwurf eingetreten. Zahlreiche Stellungnahmen seitens der Behörden wurden berücksichtigt und in die Endfassung des Berichts mit einbezogen.

Das Übereinkommen enthält die Verpflichtung, dass „der Bericht und die Schlussfolgerungen von GRETA veröffentlicht werden, sobald sie beschlossen sind, gegebenenfalls mit einer Stellungnahme der betreffenden Vertragspartei.“ Am 22. April 2015 übermittelte GRETA die Endfassung ihres Berichts an die deutschen Behörden und forderte diese auf, gegebenenfalls eine abschließende Stellungnahme vorzulegen. Die von den deutschen Behörden am 19. Mai 2015 unterbreitete Stellungnahme ist nachstehend abgedruckt.

---

Schreiben von Frau Nicole Zündorf-Hinte, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, an Frau Petya Nestorova, Exekutivsekretärin des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, Europarat, Straßburg, vom 19. Mai 2015

---

**Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum Bericht über die  
Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels**

Sehr geehrte Frau Nestorova,

hiermit möchte ich die Gelegenheit nutzen, um der Sachverständigengruppe GRETA für den konstruktiven Dialog während des Evaluierungszyklus zu danken. Wir haben sehr wertvolle Empfehlungen zur weiteren Verbesserung unserer Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels erhalten und werden GRETA und den Ausschuss der Vertragsparteien 2017 gerne über die Umsetzung der Empfehlungen unterrichten.

Deutschland hat jedoch in einigen Kommentaren zur Endfassung des Berichts Stellung genommen, die diesem Brief beigefügt sind. Wir bitten Sie, diese zusammen mit dem Bericht zu veröffentlichen.

Mit freundlichen Grüßen

i.A.

Nicole Zündorf-Hinte

## Stellungnahme Deutschlands zum Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland (Erster Evaluierungszyklus)

Deutschland möchte den Sachverständigenausschuss GRETA und den Ausschuss der Vertragsparteien hiermit darüber unterrichten, dass derzeit weitere Verbesserungen für Opfer des Menschenhandels im Aufenthaltsrecht geplant sind. Die Bundesregierung hat bereits einen Gesetzentwurf (Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung) vorgelegt, der am 3. Dezember 2014 vom Bundeskabinett beschlossen wurde. Nach dem neuen Gesetz soll Opfern des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, die mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten, generell ein Aufenthaltstitel erteilt werden (nach dem derzeit noch geltenden Gesetz „kann“ der Aufenthaltstitel dem Menschenhandelsopfer von den Ausländerbehörden gewährt werden). Nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung wäre eine Verlängerung dieser Aufenthaltserlaubnis aus Gründen der persönlichen Umstände oder aus humanitären Gründen oder im Interesse der Öffentlichkeit auch noch über die Teilnahme des Opfers an einem Strafverfahren gegen den oder die Menschenhändler hinaus möglich. Familienangehörigen wäre die Einwanderung gestattet, um sich zu den Personen mit einem solchen Aufenthaltstitel zu begeben. Das neue Gesetz wird stärker auf die Interessen von Menschenhandelsopfern ausgelegt sein, von Beginn an die Rechtssicherheit erhöhen und deutlich machen, dass Personen, die dazu beitragen, Straftäter einer gerechten Bestrafung zuzuführen, eine begründete Aussicht haben, in Deutschland bleiben zu können.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung folgende Anmerkungen:

### **Im Hinblick auf die Absätze 151 bis 158 („Erholungs- und Bedenkzeit“):**

*„GRETA fordert die deutschen Behörden dringend auf, sicherzustellen, dass allen potenziellen Opfern des Menschenhandels, einschließlich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung und des Kinderhandels, in Einklang mit den in Artikel 13 des Übereinkommens enthaltenen Verpflichtungen, eine Erholungs- und Bedenkzeit gewährt wird sowie während dieses Zeitraums sämtliche in Artikel 12, Absatz 1 und 2, des Übereinkommens vorgesehenen Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen angeboten werden. Beamtinnen und Beamte, die die Identifizierung der Opfer durchführen, sollten klare Anweisungen erhalten, in denen sie darauf hingewiesen werden, dass den Opfern eine Erholungs- und Bedenkzeit gemäß den Bestimmungen des Übereinkommens anzubieten ist, d.h. dass die Gewährung dieses Zeitraums nicht von der Bereitschaft des Opfers zur Zusammenarbeit abhängig gemacht werden darf und dass er den Opfern angeboten werden muss, bevor sie eine formelle Aussage gegenüber ermittelnden Beamten machen.“*

Die in Artikel 13 des Übereinkommens geforderte Erholungs- und Bedenkzeit spiegelt sich vor allem in § 59 (7) des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) wider, der für alle Opfer des Menschenhandels gilt. Dieser im deutschen Recht als „Bedenkzeit“ bezeichnete Zeitraum ist wie folgt geregelt: Liegen der Ausländerbehörde konkrete Gründe zur Annahme vor, dass ein Ausländer das Opfer einer Straftat gemäß § 25 (4a) oder (4b) ist (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung oder der Ausbeutung der Arbeitskraft bzw. Förderung des Menschenhandels; Straftaten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit oder nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz), legt die Ausländerbehörde eine Ausreisefrist fest, in der der Ausländer ausreichend Zeit hat, um die Entscheidung zu treffen, ob er oder sie bereit ist, auszusagen. Diese Frist beträgt mindestens drei Monate und hat die Form einer vorübergehenden Aussetzung der Ausreisepflicht, wodurch eine Abschiebung verhindert wird. Für die Bedenkzeit gibt es keine Höchstdauer, so dass dem Ausländer ausreichend Zeit gegeben wird, um eine Entscheidung bezüglich einer Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden treffen zu können.

Darüber hinaus gilt stets das allgemeine Aufenthaltsrecht; die Sonderbestimmungen des Aufenthaltsgesetzes zum Schutz von Opfern des Menschenhandels haben keine Sperrwirkung. Insbesondere sei darauf hingewiesen, dass Deutschland gemäß § 59 (7) des Aufenthaltsgesetzes den Opfern des Menschenhandels die Erholungs- und Bedenkzeit gewährt, indem die Ausreisefrist verlängert wird. Nach § 59 (1) des Aufenthaltsgesetzes erhalten Ausländer grundsätzlich sieben bis 30 Tage Zeit zur Ausreise. Die Ausreisefrist kann generell verlängert werden, wenn dies im Einzelfall im Hinblick auf die speziellen Umstände angemessen erscheint (nach § 59 (1) Satz 4 des AufenthG). Diese Bestimmung

gilt auch für Opfer des Menschenhandels, insbesondere wenn vor der Entscheidung des Ausländeramtes nicht geklärt werden konnte, ob es sich bei dem Ausländer um ein Opfer handelt.

### **In Bezug auf die Absätze 159 bis 171 („Aufenthaltstitel“)**

„169. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden weitere Maßnahmen treffen sollten, um sicherzustellen, dass Opfer des Menschenhandels in die Lage versetzt werden, von einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland und den damit verbundenen Rechten zu profitieren.

170. GRETA ist ebenfalls der Ansicht, dass die deutschen Behörden zusätzliche Maßnahmen ergreifen sollten, um sicherzustellen, dass Opfern des Kinderhandels eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, was auf der Grundlage der Wahrung ihrer Interessen, und nicht auf der Grundlage ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit den Justizbehörden, erfolgen sollte.

171. Ferner bittet GRETA die deutschen Behörden, eine Überprüfung der maßgeblichen Gesetze in Erwägung zu ziehen, damit für Opfer des Menschenhandels, die nicht in der Lage sind, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, die Erteilung von Aufenthaltstiteln aus Gründen ihrer persönlichen Situation vorgesehen wird.“

In Paragraph 25 (4a) und (4b) des Aufenthaltsgesetzes sind besondere Aufenthaltsrechte für Opfer des Menschenhandels vorgesehen. Ihnen kann ein verlängerbarer Aufenthaltstitel gewährt werden.

Nach § 25 (4a) und (4b) AufenthG kann dieser Aufenthaltstitel gewährt werden, wenn die Staatsanwaltschaft oder das zuständige Strafgericht die vorübergehende Anwesenheit der Person im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen einer der aufgeführten Straftaten für sachgerecht erachtet, weil ohne die Angaben dieser Person die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre. Zudem muss die Person ihre Bereitschaft erklärt haben, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen. Im Falle von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung muss das Opfer außerdem jede Verbindung zu der Person, die beschuldigt wird, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen haben.

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass eine Verknüpfung der Gewährung des Aufenthaltstitels mit der Bereitschaft der betreffenden Person zur Zusammenarbeit nicht nur nach dem Recht der Europäischen Union (siehe Richtlinie 2004/81/EG) erforderlich ist; auf der Grundlage des Europäischen Rechts soll § 25 (4a) des Aufenthaltsgesetzes den Aufenthalt von Opfern garantieren, und zwar in erster Linie mit dem Ziel, den Strafverfolgungsanspruch des Staates durchzusetzen. Diese Verknüpfung ist außerdem von wesentlicher Bedeutung aus Gründen der Strafverfolgung. Normalerweise ist es nicht möglich, Strafverfahren ohne die Zeugenaussage der Opfer durchzuführen. Die Ermutigung der Opfer zur Zeugenaussage mit Hilfe des Aufenthaltsrechts trägt außerdem dazu bei, Opfer und potenzielle zukünftige Opfer des Menschenhandels zu schützen, indem die Behörden in die Lage versetzt werden, die Menschenhändler wirksam zu verfolgen.

Zusätzlich zu diesen Sonderbestimmungen zum Schutz von Opfern des Menschenhandels gelten auch immer die allgemeinen Bestimmungen des Aufenthaltsrechts, insbesondere nach Abschluss des Strafverfahrens. Auf diese Weise ist es möglich mit Situationen, in denen Opfer nicht zur Zusammenarbeit mit den Behörden in der Lage sind, angemessen umzugehen. Daher haben Opfer des Menschenhandels nach Beendigung des Strafverfahrens in der Regel keine Abschiebung zu fürchten. Nach geltendem Recht können Aufenthaltstitel jederzeit aus humanitären Gründen erteilt werden. Ein Aufenthaltstitel kann insbesondere nach § 25 (3) (wenn ein Abschiebungsverbot vorliegt), § 25 (4) (bei dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder bei erheblichem öffentlichem Interesse) oder § 25 (5) (wenn die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist) des Aufenthaltsgesetzes ausgestellt werden.

Das Land Berlin hat ebenfalls eine Stellungnahme vorgelegt:

Das Land Berlin (Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen) weist darauf hin, dass sich 2014 an der Finanzierung von Fachberatungsstellen und Schutzunterkünften für Opfer des Menschenhandels im Wesentlichen nichts geändert hat. Seit jeher werden diese Einrichtungen über die so ge-

---

nannte Fehlbedarfsfinanzierung gefördert, d.h. das Land Berlin gewährt Gelder zur Ergänzung der Eigenmittel der jeweiligen Einrichtung. Bis 2013 wurden die Eigenmittel der Einrichtungen in der Praxis häufig mit einem Betrag von € 0 angesetzt. Seit 2014 ist dies aufgrund der Anforderungen des Rechnungshofs von Berlin nicht mehr möglich. Das bedeutet, dass beispielsweise die Koordinations- und Fachberatungsstelle gegen Menschenhandel Ban Ying ab 2014 zu einem Beitrag von € 100 aus eigenen Mitteln verpflichtet ist, so dass der Berliner Senat ergänzend für eine Summe von jährlich € 117.900 für den Doppelhaushalt 2014/2015 aufkommen muss.