

VERHÜTUNG UND BEKÄMPFUNG VON MENSCHENHANDEL ZUM ZWECK DER AUSBEUTUNG DER ARBEITSKRAFT



**Empfehlung CM/Rec(2022)21
des Ministerkomitees
an die Mitgliedsstaaten**



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

VERHÜTUNG UND BEKÄMPFUNG VON MENSCHENHANDEL ZUM ZWECK DER **AUSBEUTUNG DER ARBEITSKRAFT**

Empfehlung CM/Rec(2022)21

angenommen vom Ministerkomitee des Europarates
am 27. September 2022 bei der 1444. Sitzung
der Ständigen Vertreter der Außenminister

Die Wiedergabe von Auszügen (bis zu 500 Wörtern) ist mit Ausnahme kommerzieller Zwecke gestattet, solange die Unversehrtheit des Textes gewahrt bleibt, der Auszug nicht aus dem Zusammenhang gerissen wird, keine unvollständigen Informationen liefert und den Lesenden auch nicht anderweitig bezüglich Art, Zweck oder Inhalt des Textes irreführt. Der Quelltext muss stets wie folgt angegeben werden: „© Europarat, Jahr der Veröffentlichung“. Alle weiteren Anfragen zur Wiedergabe/ Übersetzung des gesamten oder von Teilen des Dokuments sind zu richten an: Directorate of Communications, Council of Europe (F-67075 Strasbourg Cedex oder publishing@coe.int).

Jegliche sonstige Korrespondenz zu diesem Dokument ist zu richten an: Secretariat of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Council of Europe, F-67075 Strasbourg Cedex, E-Mail: trafficking@coe.int

Cover-Gestaltung und Layout:
Abteilung für Dokumente und
Publikationen (DPDP), Europarat.

Inhalt

VORWORT	5
EMPFEHLUNG CM/REC(2022)21	9
BEGRÜNDUNGSTEXT	15
I. Prävention	15
Arbeitsmarktregulierung	17
II. Schutz	21
Identifizierung von Opfern	21
Unterstützung und Schutz	24
Zugang zu Entschädigung und anderen Rechtsbehelfen	25
Straffreiheitsregelung	26
Schutz von Opfern von Kinderhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft	27
III. Strafverfolgung	29
Verständnis des Kausalzusammenhangs zwischen Arbeitsrechtsverstößen und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft	29
Aufdeckung, Ermittlung und Strafverfolgung	30
IV. Partnerschaften und internationale Zusammenarbeit	32
V. Maßnahmen zur Förderung und Durchsetzung der Unternehmenshaftung	33

VORWORT

Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ist in Europa auf dem Vormarsch und betrifft eine zunehmende Anzahl von Frauen, Männern und Kindern. Im November 2019 legte die Generalsekretärin dem Ministerkomitee einen „Fahrplan zur Stärkung der Maßnahmen gegen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft“ vor.¹ Gemäß diesem Fahrplan verabschiedete die Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) im September 2020 ein Kompendium bewährter Praktiken im Bereich der Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.² Das Kompendium diente als Grundlage für die Erstellung eines Leitfadens zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, den die GRETA im November 2020 verabschiedete.³

Der Leitfaden der GRETA zeigte die Notwendigkeit auf, die bestehenden rechtsverbindlichen Instrumente, besonders die Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, durch eine Empfehlung des Ministerkomitees an alle Mitgliedsstaaten zu ergänzen, welche die nötigen Leitlinien festlegt. Im April 2021 beschloss das Ministerkomitee die Einrichtung des Redaktionsausschusses für Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (DH-TET) unter der Aufsicht des Lenkungsausschusses für Menschenrechte (CDDH), der einen Empfehlungsentwurf des Ministerkomitees über die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft erstellen sollte.

Gemäß der Geschäftsordnung des DH-TET umfasste er 10 Vertreter/innen der Mitgliedsstaaten, von denen fünf vom Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH), vier vom Europäischen Ausschuss für

1. [SG/Inf\(2019\)34](#) und [SG\(2020\)29](#).

2. Kompendium bewährter Praktiken zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft – GRETA(2020)08 – bit.ly/GRETA-compendium-labour-exploitation.

3. Leitfaden zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft – GRETA(2020)12 – bit.ly/GRETA-Guidance-note-labour-exploitation.

Strafrechtsfragen (CDPC) und eine Person vom Regierungsausschuss der Europäischen Sozialcharta und der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit ernannt wurden, sowie fünf unabhängige von der Generalsekretärin berufene Sachverständige. An den Sitzungen des DH-TET nahmen zahlreiche Europaratsorgane sowie andere internationale und zivilgesellschaftliche Organisationen teil. Die GRETA und ihr Sekretariat trugen aktiv zur Erstellung des Empfehlungsentwurfs bei und nahmen an den vier Sitzungen des DH-TET teil.

Am 27. September 2022 verabschiedete das Ministerkomitee die Empfehlung CM/Rec(2022)21 über die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. In der Empfehlung werden die Mitgliedsstaaten des Europarates zur Verabschiedung nationaler Gesetze, Maßnahmen und Strategien zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft unter Einhaltung eines menschenrechtsbasierten und opferzentrierten Ansatzes aufgefordert. Sie stützt sich auf die Monitoring-Tätigkeit und Leitlinien der GRETA, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Schlussfolgerungen und Entscheidungen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte.

Der Begründungstext enthält ein umfangreiches Maßnahmenpaket, beginnend mit der Prävention und der Arbeitsmarktregulierung. Es wird unterstrichen, dass die Mitgliedsstaaten für Arbeitsaufsichtsbehörden ein umfassendes Mandat, Schulungen und ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen vorsehen sollten, um ihnen eine regelmäßige und proaktive Präsenz in allen Wirtschaftssektoren zu ermöglichen. Darüber hinaus sollten sie Arbeits- und Personalagenturen regulieren und überwachen und möglicherweise irreguläre Arbeitsmarktpraktiken überprüfen.

Die Mitgliedsstaaten sollten auch die Aufdeckung von Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und die Identifizierung von Opfern verstärken und priorisieren. Sie sollten daher für sichere Melde- und wirksame Beschwerdemechanismen, konkrete Möglichkeiten der Regularisierung des Aufenthaltsstatus von Menschenhandelsopfern und ihres Zugangs zum Arbeitsmarkt sowie eine realistische Chance auf Entschädigung und Nachzahlung des Arbeitsentgelts sorgen.

Überdies sollten die Staaten entweder per Gesetz oder durch Richtlinien die Parameter der Ausbeutung der Arbeitskraft festlegen, und länderspezifische Leitlinien zur Auslegung und Anwendung der Vorschriften bezüglich der Ausbeutung der Arbeitskraft verabschieden. Es sollten auch spezifische Ermittlungsverfahren und spezialisierte Einheiten innerhalb der Polizei und

der Staatsanwaltschaft mit angemessenen Ressourcen und Schulungen eingerichtet werden.

Zusätzlich sollten die Behörden sicherstellen, dass Unternehmen und öffentliche Einrichtungen mit gebührender Sorgfalt handeln und die Bedrohungen durch den Menschenhandel in ihren Lieferketten und in der Beschaffung erfassen und diesen entsprechend begegnen.

VERHÜTUNG UND BEKÄMPFUNG VON MENSCHENHANDEL ZUM ZWECK DER **AUSBEUTUNG DER ARBEITSKRAFT**

Empfehlung CM/Rec(2022)21

*Verabschiedet vom Ministerkomitee des Europarates
am 27. September 2022 bei der 1444. Sitzung der
Ständigen Vertreter der Außenminister*

Das Ministerkomitee des Europarates – gemäß Artikel 15.b der Satzung des Europarates (SEV Nr. 1),

in der Erwägung, dass der Europarat die Aufgabe hat, einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedsstaaten zu verwirklichen, indem er unter anderem gemeinsame Normen im Bereich der Menschenrechte fördert;

unter Hinweis auf die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (SEV Nr. 5, die Konvention) und ihren Protokollen festgelegten Rechte und Freiheiten gemäß der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu garantieren, nach der Menschenhandel in den Geltungsbereich von Artikel 4 der Konvention fällt;

in der Erkenntnis, dass die in der Europäischen Sozialcharta (SEV Nr. 35) und der Europäischen Sozialcharta (revidiert) (SEV Nr. 163) niedergelegten sozialen Rechte ein wesentlicher Bestandteil der Menschenrechte und entscheidend für die Verhütung von Menschenhandel und die Ermöglichung der sozialen und wirtschaftlichen (Wieder-)Eingliederung von Menschen sind, die ihm zum Opfer fallen;

unter erneuter Bekräftigung der Entschlossenheit des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel auf der Grundlage eines umfassenden Ansatzes, der Prävention, Schutz der Rechte der Opfer, Zugang zu Rechtsbehelfen, Verfolgung und Bestrafung der Täter/innen, internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft beinhaltet, wie in der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (SEV Nr. 197) ausgeführt;

in der Erwägung, dass Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft im Bericht des Generalsekretärs des Europarates von 2019 „Ready for future challenges – Reinforcing the Council of Europe“ als eine der größten Herausforderungen für Europa identifiziert wurde;

unter Berücksichtigung des „Fahrplans zur Stärkung der Maßnahmen gegen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft“ der Generalsekretärin, der im Hinblick auf die Umsetzung des bei der 129. Sitzung des Ministerkomitees am 17. Mai 2019 in Helsinki gefassten Beschlusses verabschiedet wurde, den durch bestehende europäische Normen gewährten Schutz weiter zu untersuchen und Möglichkeiten zur Stärkung der Maßnahmen gegen Menschenhandel zu prüfen;

tief betroffen darüber, dass Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft schweren Schaden verursacht, in den Mitgliedsstaaten des Europarates zunimmt und eine wachsende Anzahl von Frauen, Männern und Kindern betrifft;

unter Betonung, dass Menschenhandel eine schwere Verletzung der Würde einer Person ist, die Menschen zu Waren degradiert, und mit Arbeitsrechtsverstößen und anderen illegalen Aktivitäten wie Steuerhinterziehung, Sozialleistungs- und Sozialversicherungsbetrug sowie Geldwäsche verbunden ist;

in der Erkenntnis, dass Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft durch globale wirtschaftliche Ungleichheiten, bewaffnete Konflikte, die zur Vertreibung von Menschen führen, das Versagen bei der Wahrung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte, vielfache und sich überschneidende Formen von Diskriminierung und Gefährdungen, Mangel an Arbeitsmarktregulierungen und wirksamen Aufsichtsmechanismen, zunehmenden Marktdruck zur Kostenreduzierung und den Versuch, Profite durch Unterbezahlung, Überarbeit und Ausbeutung von Arbeitskräften zu maximieren, ermöglicht wird;

unter Hinweis darauf, dass Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sowohl länderübergreifend als auch inländisch innerhalb desselben Staates stattfindet und dass er häufig mit Arbeitsmigration und Situationen verbunden ist, in denen Menschen keinen Zugang zu legalen Arbeitsmigrationswegen haben, die menschenwürdige Arbeit garantieren, oder infolge ihres Einwanderungs- oder Asylstatus beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben;

in Anbetracht der Herausforderungen bei der Aufdeckung von Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, darunter das fehlende öffentliche Bewusstsein für dieses Phänomen; das Zögern oder die Unfähigkeit der Opfer, sich zu melden, die durch ihren Einwanderungsstatus oder die Gefahr von Repressalien, Bestrafung oder des Verlustes des Arbeitsplatzes, des Wohnsitzes oder der Unterkunft bedingt sind; psychologische Abhängigkeit von den Menschenhändler/inne/n; Unkenntnis der Rechte; mangelnde Vertretung von Arbeitnehmenden und fehlender Rechtsbeistand; sowie mangelnde Schulungen und Ressourcen bei den für die Identifizierung der Opfer Verantwortlichen;

unter Berücksichtigung, dass Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in allen Wirtschaftssektoren, in verschiedenen Abschnitten der Lieferketten der Unternehmen, als Folge öffentlicher Beschaffungspraktiken sowie in Privathaushalten auftreten kann;

unter Hervorhebung, dass die Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft internationale und multilaterale Zusammenarbeit erfordert, darunter zwischen Strafverfolgungsbehörden, der Justiz und anderen Institutionen, sowie koordinierte Maßnahmen zwischen Staaten, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die gegen Menschenhandel und für die Rechte von Migrierenden tätig sind, und Gewerkschaften, und die Unterstützung der freien Medien;

unter Hinweis auf das Übereinkommen über Zwangsarbeit (1930) der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und das dazugehörige Protokoll von 2014, wonach Staaten Zwangsarbeit unter Strafe stellen und die Urheber/innen derartiger Straftaten verfolgen, wirksame Maßnahmen zur Verhütung von Zwangsarbeit ergreifen, Opfern Schutz und Zugang zu Rechtsbehelfen, wie Entschädigung, gewähren, und gezielt gegen Menschenhandel zur Zwangsarbeit vorgehen sollten, sowie unter Hinweis auf andere IAO-Normen, besonders das Übereinkommen über das Mindestalter (1973), das Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999), das

Übereinkommen über Hausangestellte (2011), das Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht (1947), das Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948), das Übereinkommen über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen (1949) und das Übereinkommen über Gewalt und Belästigung (2019);

eingedenk der Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedsstaaten: Rec(2006)8 über die Unterstützung von Opfern von Straftaten, CM/Rec(2008)10 über die Verbesserung des Zugangs von Migrierenden und Personen mit Migrationshintergrund zu Beschäftigung, CM/Rec(2015)3 über den Zugang von Jugendlichen aus benachteiligten Stadtteilen zu sozialen Rechten sowie CM/Rec(2016)3 über Menschenrechte und Wirtschaft;

eingedenk der einschlägigen Arbeit der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, und besonders der Empfehlung 2011 (2013) „Handel mit Wanderarbeitnehmenden zum Zweck der Zwangsarbeit“ und Empfehlung 2171 (2020) „Abgestimmtes Vorgehen gegen Menschenhandel und die Schleusung von Migrierenden“;

unter Berücksichtigung der Arbeit der Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) und besonders ihres Kompendiums bewährter Praktiken zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und Leitfadens zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft;

unter Hinweis auf die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) in der geänderten Fassung von 2022;

unter Hinweis auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, wonach die Staaten „die Menschenrechte und Grundfreiheiten achten, schützen und gewährleisten“ und „eine intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Maßnahmen in Erwägung ziehen“ sollten, „um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern“, sowie im Fall von Menschenrechtsverletzungen angemessene und wirksame Abhilfemaßnahmen sicherstellen sollten;

in Anerkennung und gestützt auf die Arbeit anderer zwischenstaatlicher Organisationen und Behörden, die im Bereich der Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsarbeit tätig sind,

empfiehlt den Regierungen der Mitgliedsstaaten:



die VERABSCHIEDUNG nationaler Gesetze, Maßnahmen und Strategien zur Bekämpfung von Menschenhandel, die sich dem Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft widmen und einen menschenrechtsbasierten und opferzentrierten Ansatz verfolgen. Sie sollten durch angemessene Finanzmittel unterstützt werden, um ihre Umsetzung zu gewährleisten, und durch spezifische Mechanismen koordiniert, überwacht und bewertet werden, unbeschadet bereichsübergreifender Mittel. Ziel dieser Maßnahmen sollte die Verhütung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, der Schutz der Rechte der Opfer und die Gewährleistung ihres Zugangs zu wirksamen Rechtsbehelfen, darunter Entschädigung, die Bestrafung der für die Straftaten Verantwortlichen und die Förderung internationaler und behördenübergreifender Zusammenarbeit und Koordinierung sein. Sie sollten auch sicherstellen, dass Unternehmen und öffentliche Einrichtungen mit gebührender Sorgfalt handeln und die Bedrohungen durch den Menschenhandel in ihren Lieferketten und in der Beschaffung erfassen und diesen entsprechend begegnen;



zu GEWÄHRLEISTEN, dass die in dieser Empfehlung dargelegten Maßnahmen und Grundsätze unter Berücksichtigung der im Begründungstext enthaltenen weiteren Erläuterungen in das einschlägige nationale Recht und die entsprechende Praxis umgesetzt und befolgt werden. Die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen sollte in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren in regelmäßigen Abständen von den zuständigen Behörden bewertet werden;



SICHERZUSTELLEN, dass diese Empfehlung und ihr Begründungstext durch geeignete Mittel und Wege unter den zuständigen Behörden und Akteuren auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene und unter Einbeziehung anderer zwischenstaatlicher Organisationen weite Verbreitung findet;



die ÜBERPRÜFUNG – innerhalb des Ministerkomitees in Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Organen des Europarates und unter Beteiligung relevanter Akteure – der Umsetzung dieser Empfehlung spätestens fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung unter Berücksichtigung früherer nationaler Bewertungen.

VERHÜTUNG UND BEKÄMPFUNG VON MENSCHENHANDEL ZUM ZWECK DER AUSBEUTUNG DER ARBEITSKRAFT

Begründungstext

I. Prävention

1. Zur Verhütung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft⁴ sollten die Mitgliedsstaaten ein sozialrechtskonformes Umfeld schaffen, dass potenzielle Opfer vor Verwundbarkeit bewahrt und sie vor der Gefahr, Opfer von Menschenhandel zu werden, schützt. Die Mitgliedsstaaten sollten Personen aus für Menschenhandel anfälligen Gemeinschaften durch verstärkte Anstrengungen zur schrittweisen Verwirklichung der in der Europäischen Sozialcharta vorgesehenen Rechte schützen. Insbesondere sollten die Mitgliedsstaaten solche Personen durch Zugang zu öffentlicher Bildung, Schutz vor Armut, menschenwürdiger Arbeit, Gesundheitsversorgung, angemessenem Wohnraum und hochwertigen Sozialleistungen, die inklusiv sind, stärken und proaktiv auf die am stärksten Benachteiligten zugehen.

2. Auf der Grundlage von empirischer Forschung und verfügbaren Daten sowie in Abstimmung mit Sachverständigen und Hilfeleistenden an vorderster

4. Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft als Begriff dient zur Unterscheidung zwischen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und Menschenhandel zu ausbeuterischen Zwecken in jeglichem Wirtschaftssektor sowohl in der formellen als auch der informellen Wirtschaft. Unter dem Begriff „Ausbeutung der Arbeitskraft“ im Kontext von Menschenhandel ist mindestens Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken sowie Knechtschaft zu verstehen. Obgleich Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft alle Menschen, auch Kinder, betrifft, hat es eine geschlechtsspezifische Dimension, da Männer und Frauen auf unterschiedliche Weise betroffen sind.

Front sollten die Mitgliedsstaaten gefährdete Gruppen und Sektoren, die für Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft anfällig sind, identifizieren. Die Mitgliedsstaaten sollten regelmäßig Risikofaktoren wie einen prekären Migrantensstatus, fehlenden Zugang zu staatlichen Leistungen, unangemessene lokale Hilfsangebote, mangelnde Sprachkenntnisse oder Arbeit in Isolation bewerten und beheben. Die Behebung dieser Risikofaktoren sollte auf eine Weise erfolgen, die kulturelle und andere relevante Faktoren berücksichtigt.

3. Die Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, dass die eigenen Erfahrungen von Menschenhandelsopfern sowie von für Menschenhandel anfälligen Personen, darunter Wanderarbeitnehmenden, in die Gestaltung, Umsetzung, Bewertung und Reform von Politik und Praxis zur Verhütung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft einfließen. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, der Migrantengemeinschaft und Unterstützungseinrichtungen sowie Organisationen zur Bekämpfung des Menschenhandels.

4. Die Mitgliedsstaaten sollten gemeinsam mit Unterstützungseinrichtungen Informationen für Personen erarbeiten, die für Menschenhandel anfällig sind, und für sie zugängliche Kommunikationsmittel und Mitteilungen in einer für sie verständlichen Sprache nutzen. Derartige Informationen sollten Schlüsselindikatoren für den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und Anwerbemethoden enthalten, die Bandbreite von Arbeitsgesetzen, Tarifverträgen und Schutzmaßnahmen, die in verschiedenen Hochrisikosektoren gelten, umreißen, die Rechtspflichten von Arbeitgebenden gegenüber Arbeitnehmenden und die rechtliche Unterstützung, die im Fall von Missbrauch und Ausbeutung in Anspruch genommen werden kann, darlegen, und auf die Kontaktdaten von Gewerkschaften, Gesundheitsdienstleistern, Unterstützungs- und Gemeindeeinrichtungen, Arbeitsaufsichtsbehörden und anderen Meldekanälen hinweisen. Die Informationen sollten am Arbeitsplatz, an Orten, an denen sich gefährdete Arbeitnehmende außerhalb des Arbeitsplatzes versammeln, in Gemeindezentren sowie im Rahmen von Einwanderungsverfahren verbreitet werden, wobei ein besonderes Augenmerk auf Personen liegen sollte, die mit arbeitgebergebundenen oder befristeten Visa in einen Mitgliedsstaat einreisen oder sich dort aufhalten. Die Mitgliedsstaaten sollten auch die Einrichtung von Beratungszentren für Wanderarbeitnehmende und mobilen Anlaufstellen prüfen und online und offline aufsuchende Sozialarbeit betreiben, bei der Informationen in einer den Arbeitnehmenden verständlichen Sprache übermittelt werden.

5. Herkunftsländer sollten die Ernennung von Arbeitsattaché/e/s in Botschaften in Zielländern prüfen, während Zielländer die Ernennung von Arbeits- oder Migrationsattaché/e/s in Herkunftsländern prüfen sollten, die vor der Abreise von Wanderarbeitnehmenden Auskunft über das Arbeiten in Zielländern geben können.
6. Überdies sollte die Sensibilisierung für Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in die Aus- und Fortbildungslehrpläne der in den Absätzen 36 und 46 genannten einschlägigen Berufsgruppen aufgenommen werden, wobei Schlüsselindikatoren und Anwerbemethoden, einschließlich der Art und Weise, in der Informations- und Kommunikationstechnologien zur Anwerbung, Kontrolle und Ausbeutung von Opfern missbraucht werden, aufgezeigt werden sollten.
7. Die Mitgliedsstaaten sollten auch Informations- und Sensibilisierungskampagnen für die breite Öffentlichkeit durchführen, die darauf abzielen, das Wissen über treibende Faktoren des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zu erweitern und so eine Haltung der Nichtakzeptanz diesem gegenüber zu fördern und der Nachfrage nach aus der Ausbeutung von Menschenhandelsopfern stammenden Produkten und Dienstleistungen entgegenzuwirken. Sensibilisierungskampagnen und öffentliche Meldemechanismen sollten Opfer und gefährdete Gemeinschaften nicht stigmatisieren, und dazu sollten Menschenhandelsopfer und Vertreter/innen von Migrantengemeinschaften an ihrer Gestaltung und Umsetzung beteiligt werden. Der breiten Öffentlichkeit sollten klare und zugängliche Mechanismen für die Meldung mutmaßlicher Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zur Verfügung gestellt werden.

Arbeitsmarktregulierung

8. Die Mitgliedsstaaten sollten anerkennen, dass ein Ausbleiben der Überprüfung von möglicherweise irregulären Arbeitsmarktpraktiken eine wirksame Regulierung verhindert und einen florierenden Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ermöglicht. Behörden, darunter Arbeitsaufsichtsbehörden, spielen daher eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, die Entstehung eines Umfelds zu verhindern, in dem sich weitreichendere und schwerwiegendere Straftaten gegen Arbeitnehmende immer weiter ausbreiten können. Die Mitgliedsstaaten sollten für diese Behörden ein umfassendes Mandat, Schulungen und ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen vorsehen, um ihnen eine regelmäßige und proaktive

Präsenz in allen Wirtschaftssektoren innerhalb ihres Hoheitsbereichs zu ermöglichen, wobei Arbeitsplatzkontrollen in Wirtschaftssektoren, die für Ausbeutung am anfälligsten sind, Vorrang haben. Arbeitsplatzkontrollen sollten, sofern angebracht, unangekündigt durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmenden beim Eintreffen anwesend sind, und es Arbeitsaufsichtsbeamt/inn/en zu ermöglichen, Fälle von Missbrauch und Ausbeutung zu identifizieren.

9. Die Feststellung von Arbeitsrechtsverstößen wird immer schwieriger, da Unternehmen absichtlich undurchsichtige Konstruktionen und irreführende und betrügerische Anwerbemethoden nutzen können. Dazu können Online-Plattformen zählen, die außerhalb des Rechtsraums ansässig sind, auf den die Anwerbung abzielt, um die Einstellung von Personen als Arbeitnehmende zu vermeiden, da die Rechte von Arbeitnehmenden recht umfangreich und durch nationale und internationale Rechtsinstrumente geschützt sind. In der Absicht, Arbeitskosten zu minimieren und Profite zu maximieren, können Unternehmen z. B. bestehende Rechtskonstruktionen wie Selbständigkeit, Personalagenturen, Briefkastenfirmen in anderen Ländern, Payrolling, Unterauftragsvergabe über andere Länder oder Entsendung von Arbeitnehmenden missbräuchlich nutzen. Wo missbräuchliche Nutzungen dieser Konstruktionen stattfinden, liegt das Arbeitsentgelt von Arbeitnehmenden oft weit unter dem Mindestlohn des Landes, in dem die Arbeit ausgeführt wird. Bestehende wirtschaftliche, Arbeits- und soziale Rechte werden in diesen Situationen weder gewahrt noch durchgesetzt. Die Mitgliedsstaaten sollten eindeutig darauf hinweisen, dass die missbräuchliche Nutzung dieser Konstruktionen zur Umgehung von Arbeits-, sozialen und finanziellen Normen nicht hinnehmbar ist, da sie zur Ausbeutung der Arbeitskraft führen kann, und sicherstellen, dass derartiger Missbrauch gemäß dem Straf-, Arbeits- und/oder Verwaltungsrecht verboten ist.

10. Die Mitgliedsstaaten sollten Arbeits- und Personalagenturen regulieren und überwachen. Arbeitnehmende, darunter Wanderarbeitnehmende, sind oft nicht direkt bei dem Unternehmen angestellt, für das sie arbeiten, sondern über eine Personalagentur und/oder Unterauftragsvergabe. Durch die Beschäftigung über Personalagenturen oder Unterauftragnehmende entsteht eine komplexe Rechtslage, in der unklar sein kann, welches Arbeitsrecht gilt, wer bei Arbeitsrechtsverstößen zuständig ist oder welche Rechtsbehelfe Arbeitnehmenden zur Verfügung stehen. Im Einklang mit den Allgemeinen Grundsätzen und operativen Leitlinien für faire Einstellungsverfahren und der Definition von Einstellungsgebühren und damit verbundener Kosten der

IAO sollten die Mitgliedsstaaten durch die Regulierung sämtlicher Phasen des Einstellungsverfahrens (auch in Bezug auf Anzeigen, Auswahl, Transport und Arbeitsvermittlung) und aller Personalvermittler für jegliche Arbeit sicherstellen, dass Umgehungspraktiken nicht zulässig sind. Einstellungsgebühren und damit verbundene Kosten sollten nicht von Arbeitnehmenden oder Arbeitssuchenden getragen werden.

11. Der Abzug verschiedener Kosten vom Arbeitsentgelt, wie Unterkunft, private Mahlzeiten und Transport, sollte gemäß nationalem Recht und nationaler Praxis entweder geregelt oder verboten werden. Die Verrechnung missbräuchlicher, versteckter oder vorgeblicher Kosten mit dem Arbeitsentgelt sollte ebenfalls verboten werden. Die Mitgliedsstaaten sollten legislative und andere Maßnahmen verabschieden, um sicherzustellen, dass Verträge und Entgeltabrechnungen klar und transparent sind, Angaben zu Arbeitgebenden enthalten und die Praxis der Vertragsersetzung verbieten, bei der zum Zeitpunkt der Einstellung ein Vertrag ausgegeben wird, der dann bei der Ankunft der Wanderarbeitnehmenden im Arbeitsland durch einen anderen ersetzt wird. Sie sollten dafür sorgen, dass Arbeitgebende die Arbeitsbedingungen, Verträge und Entgeltabrechnungen in einer für die Arbeitnehmenden verständlichen Sprache bereitstellen.

12. Die Mitgliedsstaaten sollten Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass Arbeitnehmende das Recht auf faire Entlohnung genießen, sei es durch gesetzliche Bestimmungen, Tarifverträge oder andere den nationalen Verhältnissen entsprechende Mittel. Dies sollte Arbeitnehmende in einem tatsächlichen Arbeitsverhältnis, ungeachtet der genutzten Vertragskonstruktion oder des Fehlens eines Vertrags im Fall von atypischen Arbeitsformen (wie Zeitarbeit, Teilzeitarbeit, Leiharbeit, befristeten Arbeitsverträgen oder verdeckten Arbeitsverhältnissen), einschließen. Die Regelungen sollten zudem die Arbeitsbelastung und erwartete Produktivität sowie produktivitätsbezogene Entgeltabrechnungen umfassen. Darüber hinaus sollten die Mitgliedsstaaten Regulierungsbehörden einrichten, denen die Aufgabe obliegt, gemäß dem nationalen Recht und der nationalen Praxis und unter Wahrung der Autonomie der Sozialpartner für die Einhaltung der geltenden Entgeltrahmen zu sorgen, oder bereits bestehenden diese Aufgabe übertragen.

13. Echte Selbständige entscheiden grundsätzlich selbst über ihre eigene Bezahlung. Allerdings arbeiten unechte Selbständige, besonders in schlecht bezahlten Tätigkeiten am unteren Ende des Arbeitsmarkts, über eine Unterauftragsvergabe oder in der Plattform- oder Gig-Wirtschaft mit festen Vergütungen unter einem existenzsichernden Mindestlohn und ohne

festen Arbeitszeiten. Es ist wichtig, dass die Mitgliedsstaaten, Arbeitsformen richtig einstufen. Die Mitgliedsstaaten sollten die falsche Einstufung von Arbeitnehmenden als Selbständige durch Einzelpersonen und Unternehmen verhindern, um sicherzustellen, dass die betreffenden Arbeitnehmenden das korrekte, gesetzlich vorgesehene Arbeitsentgelt und den entsprechenden Rechtsschutz erhalten.

14. Die Mitgliedsstaaten sollten Maßnahmen verabschieden, um die Rechte auf Vereinigung (Gründung von und Beitritt zu Gewerkschaften), Tarifverhandlungen und kollektive Interessenwahrnehmung in allen Wirtschaftssektoren zu garantieren. In Sektoren, in denen ein erhöhtes Risiko für Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft besteht – z. B. Landwirtschaft, Baugewerbe, Fischerei, Gastgewerbe und Hausarbeit –, sollten sie besonders wachsam sein. Sie sollten auch die Wirksamkeit der Rechte aller Arbeitnehmenden auf Unterrichtung und Anhörung, darunter im Anschluss an ihren Migrationsweg, und auf Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsumfelds sicherstellen.

15. Die Mitgliedsstaaten sollten im Einklang mit den nationalen Gesetzen und dem Arbeitsmarktbedarf die Verfügbarkeit und Flexibilität von Wegen für reguläre Migration prüfen, damit Arbeitsmigrant/inn/en legal Arbeit aufnehmen können. Reguläre Wege sollten mit menschenwürdiger Arbeit und angemessenen Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmenden unter vollständiger Einhaltung bestehender wirtschaftlicher und sozialer Rechte einhergehen und durch diese gekennzeichnet sein. Die Mitgliedsstaaten sollten Arbeitsmigration durch Maßnahmen regeln, die wesentliche Rechte garantieren, transparente Verfahren mit minimalem Verwaltungsaufwand sicherstellen und die Perspektive der Wanderarbeitnehmenden berücksichtigen. Der Schutz der sozialen Rechte von Arbeitnehmenden sollte angemessen überwacht und durchgesetzt werden, auch durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Arbeitsaufsichtsbehörden und gegebenenfalls anderen relevanten Akteuren.

16. Die Mitgliedsstaaten sollten Mechanismen prüfen, die es Wanderarbeitnehmenden ermöglichen, ein Arbeitsverhältnis aufzugeben, eine Arbeit bei anderen Arbeitgebern aufzunehmen und ohne Angst, ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren, verfügbare Beschwerdemechanismen zu nutzen. Zur Verringerung des Risikos von Menschenhandel und Arbeitsrechtsverstößen, die eine Folge der Abhängigkeit der Arbeitnehmenden von Arbeitgebern sind, sollten die Mitgliedsstaaten die Aufrechterhaltung der Aufenthaltsgenehmigungen von Drittstaatsarbeitnehmenden bei Arbeitsplatzverlust prüfen. Dazu

könnten die Mitgliedsstaaten Genehmigungen erteilen, die eine Phase der Arbeitslosigkeit und den Wechsel des/der Arbeitgebenden auf derselben Genehmigung berücksichtigen, Arbeitnehmenden Möglichkeiten bieten, durch ein einfaches Verwaltungsverfahren innerhalb des Landes mit einem/einer neuen Arbeitgebenden eine neue Aufenthalts-/Arbeitsgenehmigung zu beantragen, Übergangs- oder Überbrückungsgenehmigungen nutzen oder eine Genehmigung zur Arbeitssuche erteilen. Die Möglichkeit von Wanderarbeitnehmenden, in der Praxis die Arbeit zu wechseln, sollte durch ein unabhängiges Organ genau überwacht werden, um sicherzustellen, dass Arbeitnehmende beim Wechsel nicht auf Hindernisse stoßen.

II. Schutz

Identifizierung von Opfern

17. Die Mitgliedsstaaten sollten die Aufdeckung von Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und die Identifizierung von Opfern verstärken und priorisieren. Eine ausbleibende Identifizierung von Menschenhandelsopfern kann zu einem Verstoß gegen Artikel 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention führen, wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigt.⁵ Um die Opferidentifizierungspflicht zu erfüllen, sollten die Mitgliedsstaaten einen Nationalen Verweismechanismus (NVM) oder gleichwertigen Mechanismus zur Identifizierung und Verweisung von Menschenhandelsopfern an Betreuungsangebote verabschieden, der die Aufgaben und Zuständigkeiten aller relevanten Akteure festlegt, darunter Arbeitsaufsichtsbehörden, Gewerkschaften und weiterer zivilgesellschaftlicher Akteure. Die Mitgliedsstaaten sollten ihre NVM in regelmäßigen Abständen bewerten und anpassen und angemessene Ressourcen für ihre wirksame Anwendung sicherstellen.

18. In einigen Fällen wird die Identifizierung von Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft dadurch erschwert, dass der Arbeitsaufsicht oder anderen zuständigen nationalen Behörden ein Mandat

5. *Rantsev gg. Zypern und die Russische Föderation*, Beschwerde Nr. 25965/04, Urteil vom 7. Januar 2010; *L. E. gg. Griechenland*, Beschwerde Nr. 71545/12, Urteil vom 21. Januar 2016; *Chowdury u. a. gg. Griechenland*, Beschwerde Nr. 21884/15, Urteil vom 30. März 2017; *V. C. L und A. N. gg. das Vereinigte Königreich*, Urteil vom 16. Februar 2021.

oder Ressourcen fehlen, um die individuellen Beschwerden von sämtlichen Arbeitnehmenden aufzunehmen und zu verarbeiten und in der Lage zu sein, Kontrollaktivitäten einzuleiten, die speziell auf die Aufdeckung von Situationen abzielen, in denen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft vorliegt, und Strategien dafür zu entwickeln. Kontrollen der Arbeitsaufsichtsbehörden sollten sichere und vertrauliche Befragungen von Arbeitnehmenden umfassen, gegebenenfalls unter Nutzung von Verdolmetschung und Kulturmittlung. Arbeitsaufsichtsbehörden sollten ihre eigenen oder in geeigneten Fällen gemeinsam mit Polizeieinheiten für die Bekämpfung von Menschenhandel und anderen relevanten Akteuren Kontrollen durchführen. Sie sollten Ziele klar definieren, wenn sie Kontrollen gemeinsam oder gleichzeitig mit Strafverfolgungsbehörden durchführen, um Kohärenz sicherzustellen und alle Arbeitnehmenden beim Zugang zu Rechtsbehelfen zu unterstützen sowie Beweise für Straftaten mit Blick auf die Unterstützung der Strafverfolgungen und von wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen zu sichern.

19. Die Mitgliedsstaaten sollten besonderes Augenmerk auf die Identifizierung potenzieller Menschenhandelsopfer unter Risikogruppen legen, wie etwa Personen ohne gültige Ausweispapiere, Saisonarbeitnehmenden, Leiharbeitnehmenden, Hausangestellten, durch Personalagenturen eingestellten Arbeitnehmenden, entsandten Arbeitnehmenden, Personen in mutmaßlicher Scheinselbstständigkeit, Asylsuchenden, Flüchtlingen und Personen mit befristetem Einwanderungsstatus oder einem abhängigen Status. Sie sollten mit spezialisierten Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgebenden zusammenarbeiten, um dieses Ziel zu erreichen.

20. Die Mitgliedsstaaten sollten anerkennen, dass fehlende Meldungen durch potenzielle Opfer ein wichtiger Faktor sind, der zur Strafflosigkeit von Menschenhändler/inne/n beiträgt. Zu einem Ausbleiben von Meldungen bei den Behörden, Gewerkschaften, Arbeitgebenden oder Nichtregierungsorganisationen kommt es dadurch, dass Arbeitnehmende sich nicht selbst als Opfer einer Straftat identifizieren, weil sie ihre Rechte nicht kennen oder weil die Kosten und Risiken, wie etwa die Nichtzahlung ihres Arbeitsentgelts oder sonstige Repressalien, einschließlich Inhaftierung und Abschiebung, den möglichen Nutzen der Meldung überwiegen. Die Angst, im Fall der Meldung von Ausbeutung oder der Hilfesuche das Land verlassen zu müssen, ist ein weiterer wichtiger Grund, nicht an die Öffentlichkeit zu gehen und eine Straftat zu melden. Daher sollten die Mitgliedsstaaten Maßnahmen ergreifen, die darauf abzielen, unter Menschenhandelsopfern die

Bereitschaft zur Selbstidentifizierung zu verstärken, darunter die Einrichtung sicherer Melde- und wirksamer Beschwerdemechanismen sowie konkrete Möglichkeiten zur Regularisierung des Aufenthaltsstatus der Betroffenen und ihres Zugangs zum Arbeitsmarkt, die Bereitstellung gezielter und maßgeschneiderter Unterstützungsdienste, einschließlich Informationen über ihre Rechte, und eine realistische Chance auf Entschädigung und Nachzahlung des Arbeitsentgelts.

21. Die Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, dass im Fall der Identifizierung von Arbeitnehmenden ohne gültige Ausweispapiere, die mutmaßliche Opfer von Menschenhandel sind, durch Arbeitsaufsicht, Strafverfolgung und Migrations- oder andere zuständige Behörden die Betroffenen Zugang zu nationalen Opferschutzrahmen haben und nicht inhaftiert oder abgeschoben werden, sofern die Opferidentifizierungsprozesse und damit verbundene Verfahren abgeschlossen sind. Alle Polizei- und Arbeitsaufsichtsbeamte/innen und anderen Vertreter/innen von Strafverfolgungsbehörden sollten verpflichtet sein, Opfer an die im Rahmen des NVM eingerichteten Unterstützungsdienste zu verweisen und Fälle zu melden, in denen Arbeitnehmende derartige Mechanismen nicht nutzen möchten, jedoch als Opfer betrachtet wurden. Die Mitgliedsstaaten sollten gewährleisten, dass es spezielle Mechanismen zur Bearbeitung von Anträgen gibt, wenn das Opfer darum bittet, anonym zu bleiben, um seinen Arbeitsplatz zu erhalten, ohne negativen Folgen und einer Reviktimisierung ausgesetzt zu sein. Vereinbarungen zur praktischen Zusammenarbeit und zum Datenaustausch gemäß den Datenschutzbestimmungen zwischen Arbeitsaufsicht und Strafverfolgung, darunter spezialisierten Einheiten zur Bekämpfung von Menschenhandel, sollten dafür sorgen, dass personenbezogene Daten von Arbeitnehmenden und Opfern, unabhängig davon, ob sie im Rahmen von Kontrollen der Arbeitsaufsichtsbehörden, gemeinsamen Kontrollen oder Melde- und Beschwerdemechanismen erhoben wurden, dazu genutzt werden, gegen die Organisatoren derartiger Verbrechen und damit verbundener Straftaten im Bereich des Menschenhandels vorzugehen und den Opfern Dienstleistungen und Rechtsbehelfe zu gewähren anstatt sie zu bestrafen (siehe Absatz 35). Während Identifizierungs-, Ermittlungs- und Strafverfolgungsverfahren laufen und das Opfer Unterstützung und Beratung erhält, um einen Antrag auf Regularisierung seines Aufenthalts zu stellen, sollten keine Maßnahmen zur Durchsetzung der Einwanderungsbestimmungen gegenüber jeglichem mutmaßlichen Opfer ergriffen werden. Dies ist von entscheidender Bedeutung, da diese Maßnahmen nicht gegenüber schutzbedürftigen Verbrechensoffern getroffen werden sollten, bei denen sogar die Androhung einer derartigen Maßnahme dem Opfer schaden kann.

22. Gesundheitsfachpersonen an vorderster Front können frühzeitig in Kontakt mit Menschenhandelsopfern kommen und ihnen sollten im Rahmen beruflicher Weiterbildungsprogramme Schulungen zu den Anzeichen, auf die man achten sollte, und zur Unterstützung, die mutmaßlichen Opfern zur Verfügung steht, angeboten werden. Ebenso sollten öffentliche Gesundheitsprogramme Menschenhandel berücksichtigen und traumainformiert sein sowie sensibel gegenüber Risikofaktoren.

Unterstützung und Schutz

23. Die Mitgliedsstaaten sollten bei der Bekämpfung von Menschenhandel einen opferzentrierten Ansatz verfolgen, bei dem die Rechte der Opfer garantiert und gegenüber wirtschaftlichen, finanziellen, strafrechtlichen und migrationspolitischen Zielen priorisiert werden.

24. Die Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, dass mutmaßlichen Menschenhandelsopfern eine Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen gewährt wird, wenn berechtigte Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Person ein Opfer ist, um es ihnen zu ermöglichen, sich zu erholen und dem Einfluss der Menschenhändler/innen zu entziehen und/oder eine fundierte Entscheidung über die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden zu treffen. Während dieser Zeit darf es nicht möglich sein, eine gegen die Betroffenen verhängte Ausweisungsanordnung zu vollstrecken, und ihnen sollte gemäß ihren Bedürfnissen Unterstützung und Schutz gewährt werden. Die Mitgliedsstaaten sollten die Opfer auch in einer ihnen verständlichen Sprache über ihre Rechte informieren. Die Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit gilt unbeschadet der von den zuständigen Behörden bei der Ermittlung und der Strafverfolgung im Zusammenhang mit den betreffenden Straftaten durchgeführten Maßnahmen.

25. Da Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft mitunter in großen Gruppen entdeckt werden, kann es schwierig sein, sie in bestehenden Unterkünften unterzubringen. Die Mitgliedsstaaten sollten daher Notfallpläne entwickeln und dabei mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Sozialdiensten zusammenarbeiten, um Unterkünfte für große Gruppen von Menschenhandelsopfern bereitzustellen. Sie sollten sicherstellen, dass in diesen Situationen alle Opfer individuell und gemäß der Beurteilung ihrer Bedürfnisse behandelt werden. Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, um auf die anhaltenden Auswirkungen von Traumata, darunter Posttraumatisches Stresssyndrom (PTSS) und Posttraumatische

Belastungsstörung (PTBS), und damit verbundenen psychosozialen und gesundheitlichen Bedürfnissen reagieren zu können.

26. Darüber hinaus sollten die Mitgliedsstaaten in Zusammenarbeit mit anderen relevanten Akteuren, darunter Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Menschenhandelsopfern Unterstützung im Hinblick auf ihre soziale Integration und Wiedereingliederung anbieten. Berufsausbildung, Berufsberatung und Arbeitsvermittlungsprogramme, insbesondere wenn sie auf einer Beurteilung des gesamten Arbeitsmarktes beruhen, die angemessene und sichere Arbeitsbedingungen in den unterschiedlichsten Bereichen berücksichtigt, sind Instrumente der wirtschaftlichen Stärkung, deren Einsatz die Mitgliedsstaaten prüfen sollten, um Menschenhandelsopfer zu unterstützen.

27. Die Mitgliedsstaaten sollten vor, während und nach Gerichtsverfahren angemessene Maßnahmen zum Opfer- und Zeugenschutz anwenden, um Einschüchterung und Vergeltung durch Menschenhändler/innen zu verhindern und zusätzliche Traumata für die Opfer zu minimieren.

Zugang zu Entschädigung und anderen Rechtsbehelfen

28. Gemäß den Grundprinzipien der Vereinten Nationen betreffend das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf für Opfer von Menschenhandel sollte dieses Recht Entschädigung, Wiedergutmachung, Rehabilitierung, Genugtuung und Garantien der Nichtwiederholung beinhalten. Die Bereitstellung wirksamer Rechtsbehelfe dient mehreren Zwecken. Beispielsweise kann der Rechtsbehelf der Entschädigung für jegliche erlittene Verletzung und jeglichen erlittenen Schaden oder Verlust entscheidende Unterstützung bei der Erholung und Stärkung der Opfer leisten, zu ihrer sozialen Integration beitragen und eine Reviktimisierung verhindern.

29. Die Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, dass alle identifizierten Menschenhandelsopfer ungeachtet ihres Einwanderungsstatus systematisch in einer ihnen verständlichen Sprache und unter Verfolgung eines kulturübergreifenden und traumainformierten Ansatzes über ihr Recht, Rechtsbehelfe und Entschädigung in Anspruch zu nehmen, sowie über die zu befolgenden Verfahren informiert werden.

30. Da Gerichts- und Verwaltungsverfahren oft sehr komplex sind, ist ein frühzeitiger Zugang zu Rechtsberatung und rechtlichem Beistand und Prozesskostenhilfe wichtig, um es den Opfern zu ermöglichen, ihre Rechte

geltend zu machen, darunter nicht bezahltes Arbeitsentgelt und Entschädigung. Die Mitgliedsstaaten sollten allen Menschenhandelsopfern rechtlichen Beistand gewähren, wenn sie Entschädigung fordern.

31. Das Recht der Opfer auf Entschädigung besteht in einem Anspruch gegen die Täter/innen, da in erster Linie die Menschenhändler/innen die Opfer entschädigen sollten. Die Höhe der Entschädigung sollte dem finanziellen Verlust und den verursachten materiellen und immateriellen Schäden entsprechen. Die Mitgliedsstaaten sollten sämtliche zur Verfügung stehenden Maßnahmen nutzen, um mit den Ermittlungen in Menschenhandelsfällen verbundene Finanzermittlungen durchzuführen, Sicherstellungen und Einziehungen von Vermögensgegenständen der Täter/innen vornehmen sowie die Verwendung eines Anteils von diesen zur Finanzierung von Opferentschädigungsprogrammen prüfen. Hindernisse bei der Geltendmachung und dem Erhalt von Entschädigung sollten beseitigt werden, darunter durch Verfahren zur Weiterverfolgung und Sicherstellung, dass die Opfer sowohl, wenn sie im Land sind, als auch, wenn sie in ein anderes Land umgezogen sind, Nachzahlungen und Entschädigung erhalten.

32. Auch wenn der/die Menschenhändler/in das Opfer entschädigen sollte, gibt es in der Praxis selten vollständige Entschädigung, weil der/die Menschenhändler/in nicht gefunden wurde, verschwunden ist oder seinen/ihren Bankrott erklärt hat. Um das Recht auf Entschädigung zu wahren, wenn der/die Täter/in nicht in der Lage ist, dem Menschenhandelsopfer Entschädigung zu zahlen, sollten die Mitgliedsstaaten Schritte unternehmen, um die Entschädigung der Opfer durch die Entwicklung zugänglicher Verfahren für staatliche Entschädigung und die Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen durch den Staat zu garantieren. Staatliche Entschädigungssysteme sollten einen gerechten Rahmen vorsehen, bei dem eine einheitliche Methode zur Festlegung einer angemessenen Höhe staatlicher Entschädigung angewendet wird und der auf eine Weise funktioniert, die keine teure Rechtsvertretung erfordert, um zu verhindern, dass Prozesskosten von den zuerkannten Entschädigungen abgezogen werden. Die Mitgliedsstaaten sollten auch die Einführung eines Systems der Entschädigungsvorauszahlung an die Opfer durch den Staat und der Erstattung des Geldes durch die Täter/innen prüfen.

33. Darüber hinaus sollten die Mitgliedsstaaten klare und zugängliche Verfahren vorsehen, um als eine Form der Abhilfemaßnahme an sich Aufenthaltsgenehmigungen zu erhalten. Wenn in Verbindung mit Strafverfahren zunächst ein befristeter Aufenthaltsstatus gewährt wird, sollten Möglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, die Aufenthaltsgenehmigung zu verlängern,

um Entschädigung geltend zu machen oder ansonsten auf der Grundlage der persönlichen Situation des Opfers oder aus humanitären Gründen.

34. Die Mitgliedsstaaten sollten für wirtschaftsbezogene Menschenrechtsverstöße und im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften auch die Nutzung eines auf den UN-Leitprinzipien beruhenden Beschwerdemechanismus fördern.

Straffreiheitsregelung

35. Personen, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft wurden, können gelegentlich gezwungen sein, in Bezug auf die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Staates und den dortigen Aufenthalt sowie in Bezug auf die geleistete Arbeit bestimmte Handlungen auszuführen, die gegen nationales Recht verstoßen. Um sicherzustellen, dass Opfer nicht für das Verhalten von Menschenhändler/inne/n bestraft werden, sollten die Mitgliedsstaaten im Einklang mit ihrer nationalen Gesetzgebung die Möglichkeit vorsehen, gegen Opfer, sofern sie dazu gezwungen wurden, keine Strafen wegen ihrer Beteiligung an rechtswidrigen Aktivitäten zu verhängen, indem sie eine spezifische Rechtsvorschrift verabschieden und/oder gegebenenfalls spezifische Leitlinien dazu entwickeln, wie, in welcher Phase und in welchem Umfang der Straffreiheitsgrundsatz in der Praxis anzuwenden ist. Neben der Wahrung der Rechte der Opfer ermutigt die Straffreiheitsregelung Opfer, Straftaten zu melden und als Zeug/inn/en an Gerichtsverfahren gegen Menschenhändler/innen teilzunehmen. Die Straffreiheitsregelung sollte dazu geeignet sein, auf alle Arten von Verstößen angewendet zu werden, darunter Ordnungswidrigkeiten, Straftaten im Zusammenhang mit der Einwanderung und sonstige Straftatbestände, und vor dem Hintergrund der individuellen Umstände des Opfers betrachtet werden. Wenn sich eindeutige Beweise finden, dass eine Person wegen eines Verbrechens verurteilt wurde, das als unmittelbare Folge ihrer Eigenschaft als Menschenhandelsopfer begangen wurde, sollten die Verurteilungen überprüft werden.

36. Die Mitgliedsstaaten sollten der Polizei, der Arbeitsaufsicht, der Richter- und Staatsanwaltschaft, Rechtsanwält/inn/en, dem Gefängnis- und Bewährungshilfepersonal und anderen einschlägigen Fachpersonen geeignete Schulungen zur Anwendung der Straffreiheitsregelung anbieten. Schulungen zur frühzeitigen Opferidentifizierung sind entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung der Straffreiheitsregelung.

Schutz von Opfern von Kinderhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

37. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, gemäß den IAO-Übereinkommen über das Mindestalter (Nr. 138) und über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Nr. 182) Kinderrechte und den Grundsatz der effektiven Abschaffung von Kinderarbeit zu fördern, zu achten und umzusetzen. Bei Kindern aus gefährdeten Gruppen, wie Kindern, die auf der Straße leben, Kindern aus ethnischen Minderheiten, in Betreuungseinrichtungen untergebrachten Kindern sowie unbegleiteten oder von ihren Familien getrennten Kindern, besteht ein erhöhtes Risiko, dass sie Opfer von Menschenhandel und Kinderarbeit werden. Die Mitgliedsstaaten sollten das öffentliche Bewusstsein für die Bedrohungen durch und unterschiedlichen Erscheinungsformen von Kinderhandel schärfen (darunter jene zum Zweck der Zwangsarbeit, Ausbeutung im Rahmen der Bettelei oder Erzwingung krimineller Handlungen) und die Sensibilisierung und Schulung einschlägiger Berufsgruppen (Lehrkräfte, pädagogische Fachkräfte, Sachverständige für Kinder- und Jugendschutz, Fachkräfte der Sozialen Arbeit, Betreuungspersonal) priorisieren. Sie sollten Kinder wegen im Rahmen des Menschenhandels begangener Straftaten nicht strafrechtlich verfolgen und sie unverzüglich an den NVM und Kinderschutzstrukturen weiterleiten.

38. Die Mitgliedsstaaten sollten Kinderhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft vorbeugen, indem sie u. a. politische Maßnahmen, Strategien und Aktionspläne gegen Kinderarbeit einführen, das Mindestalter für Arbeit anheben, flexible Verträge für Kinder reduzieren und bei Kindern unter 16 Jahren die Wochenarbeitszeit und Nachtarbeit beschränken bzw. abschaffen. Sie sollten eingedenk des Artikels 2, Absatz 3, des IAO-Übereinkommens über das Mindestalter politische Maßnahmen und Praktiken überprüfen und bekämpfen, welche die Ausbeutung der Arbeitskraft von Kindern ermöglichen.

39. Die Mitgliedsstaaten sollten Mechanismen für eine gründliche Risikobewertung entwickeln, die auch das Kindeswohl im Falle einer Familienzusammenführung und die Überwachung der langfristigen Wiedereingliederung von minderjährigen Opfern umfassen. Sie sollten auf der Grundlage einer Bestimmung des individuellen Wohls und unter Berücksichtigung der Ansichten des Kindes dauerhafte und nachhaltige Lösungen für jedes Kind vorschlagen und umsetzen.

III. Strafverfolgung

Verständnis des Kausalzusammenhangs zwischen Arbeitsrechtsverstößen und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

40. Aufgrund fehlenden Wissens und verschiedener Auslegungen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft kommt es zu Verwechslungen zwischen Arbeitsrechtsverstößen und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Infolgedessen werden Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oft nicht als Opfer anerkannt und ihnen der Opferstatus und die sich daraus ergebenden Rechte verwehrt, während Täter/innen nicht strafrechtlich verfolgt oder freigesprochen werden. Das Ziel der Ausbeutung ist ein wesentlicher Bestandteil des Menschenhandels. In der Regel wird unter Ausbeutung der Arbeitskraft die unlautere Ausnutzung der Verwundbarkeit und Bedürftigkeit einer anderen Person sowie Nötigung verstanden, die aus einer Kombination von arbeits- und strafrechtlichen Verstößen und/oder anderen Missbrauchsformen bestehen. Beispiele für eine mögliche Ausbeutung der Arbeitskraft können sein: übermäßig lange Arbeitstage oder -zeiten; gefährliche Arbeit; niedriges oder kein Arbeitsentgelt; fehlende soziale Absicherung; Lohnmanipulation; Einschränkungen sonstiger Rechte und Freiheiten, z. B. schlechte Wohnverhältnisse oder Beschränkung der Bewegungsfreiheit; an eine/n einzelne/n Arbeitgebende/n gebundene Genehmigungen und die Täuschung von Arbeitnehmenden in Bezug auf ihren Beschäftigungs- oder Aufenthaltsstatus. All dies kann von der Arbeitsaufsicht und sonstigen Strafverfolgungsbehörden festgestellt werden. Die Mitgliedsstaaten sollten die Parameter des Begriffs der Ausbeutung der Arbeitskraft entweder per Gesetz oder durch Richtlinien festlegen, um eine inkonsistente Auslegung und Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Sie sollten länderspezifische Leitlinien zur Auslegung und Anwendung des Begriffs der Ausbeutung der Arbeitskraft im Kontext des Menschenhandels verabschieden, in denen erläutert wird, wie Versäumnisse bei der Bekämpfung von Arbeitsrechtsverstößen Straftaten im Zusammenhang mit der Ausbeutung der Arbeitskraft ermöglichen können, und die das Kontinuum, das von menschenwürdiger Arbeit bis hin zum Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft reicht, darlegen.

41. Zur weiteren Stärkung und Klärung des Rechtsrahmens sollten die Mitgliedsstaaten internationale Normen und Instrumente nutzen, wie etwa die IAO-Indikatoren für Zwangsarbeit. Folgende Lehren aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sollten berücksichtigt werden⁶:

- ▶ Die vorherige Zustimmung zur Ausführung der Arbeit, z. B. bei der Einstellung, ist kein Hindernis für die Einstufung als Zwangsarbeit oder Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Wenn ein/e Arbeitgebende/r seine oder ihre Macht missbraucht oder von der prekären Lage der Arbeitnehmenden profitiert, um sie auszubeuten, bieten Arbeitnehmende ihre Arbeitskraft nicht freiwillig an. Ebenso kann jegliche von Arbeitnehmenden erteilte Zustimmung nicht als informiert und freiwillig betrachtet werden, wenn Stellenangebote mit Irreführung oder Täuschung verbunden sind;
- ▶ Menschenhandel und Zwangsarbeit können auch dann stattfinden, wenn die Bewegungsfreiheit nicht eingeschränkt ist (die Beschränkung der Bewegungsfreiheit ist keine notwendige Bedingung);
- ▶ die Einbehaltung des Arbeitsentgelts ist ein starker Indikator für Zwangsarbeit;
- ▶ das Fehlen von Ausweispapieren ist für die Feststellung einer gefährdeten Lage relevant;
- ▶ wenn unzulässige Mittel angewendet werden, ist die Zustimmung des Opfers zur Ausführung der Arbeit gegenstandslos.

Aufdeckung, Ermittlung und Strafverfolgung

42. Fehlende Arbeitsplatzkontrollen können zu einer Unfähigkeit führen, Beweismittel zu sichern, um Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zu identifizieren, Straftaten nachzuweisen und Täter/innen erfolgreich zu verfolgen. Die Ursache dafür können unangemessene personelle und finanzielle Ressourcen und unzureichende Schulungen von Arbeitsaufsichtsbeamten/innen, ihr fehlender Zugang zu Privatgrundstücken, auf denen die Arbeit erfolgt und die Arbeitnehmenden untergebracht sind, sowie das fehlende Mandat zur Überprüfung von Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmenden in

6. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Chowdury gg. Griechenland, 21884/15, 30. März 2017.

atypischen Beschäftigungsverhältnissen sein. Der Arbeitsaufsicht ein gesetzliches Mandat für Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels zu erteilen, hat sich in einigen Ländern als wirkungsvolles Instrument erwiesen, wenn es mit angemessenen Ressourcen verbunden ist und dies nicht zulasten der Überwachung und Durchsetzung des Arbeitsrechts geht. Daher könnten die Mitgliedsstaaten die diesbezügliche Ausweitung des Mandats der Arbeitsaufsicht prüfen.

43. Die Mitgliedsstaaten sollten die wirksame Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Normen in allen Wirtschaftssektoren sicherstellen, auch in Bezug auf Arbeitnehmende ohne gültige Ausweispapiere. Die Unterscheidung zwischen Arbeitsaufsicht und Einwanderungskontrolle ist entscheidend für den Schutz von Migrierenden ohne gültige Ausweispapiere, die von Ausbeutung bedroht sind, sowie für die Durchsetzung von Arbeitsnormen, die Aufdeckung von Ausbeutung der Arbeitskraft und die Identifizierung möglicher Menschenhandelsopfer.

44. Die Mitgliedsstaaten sollten die Einführung eines spezifischen Verfahrens für die Ermittlung im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft prüfen, bei dem spezielle Ermittlungstechniken angewendet werden (wie etwa Überwachung, Zugang zu Datenübertragungsinformationen, forensische Computeranalyse), sowie die systematische Durchführung von Finanzermittlungen, um Staatsanwalt- und Richterschaft bei den Strafverfahren zu unterstützen und die Abhängigkeit von Zeugenaussagen der Menschenhandelsopfer zu verringern. Spezielle Ermittlungstechniken sollten unter Wahrung der Grundprinzipien, d. h. des Legalitätsprinzips, des Grundsatzes der Achtung der Menschenrechte, des Grundsatzes der Nützlichkeit und der Verhältnismäßigkeit dieser Mittel, angewendet werden, im Einklang mit verschiedenen Empfehlungen des Ministerkomitees zu speziellen Ermittlungstechniken.⁷ Die Beweiserhebung sollte die Einstufung von Fällen als Menschenhandel erleichtern, wenn Elemente vorliegen, die eine Straftat als Menschenhandel kennzeichnen, und sie nicht in andere Straftaten umbenennen, die mit milderen Strafen belegt sind, wodurch Menschenhandelsopfer ihres Zugangs zu Schutz, Entschädigung und anderen Rechtsbehelfen beraubt werden können.

7. CM Rec(2005)10, CM/Rec(2017)6. „Spezielle Ermittlungstechniken“ sind definiert als: „Techniken, die von den zuständigen Behörden im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung, Strafverfolgung und Unterbindung schwerer Straftaten angewendet werden und die darauf abzielen, auf eine Weise Informationen zu beschaffen, welche die Zielperson nicht alarmiert.“

45. Die Einrichtung spezialisierter Einheiten innerhalb der Polizei und der Staatsanwaltschaft, die Verfügbarkeit von angemessen geschulten Arbeitsaufsichtsbeamten/innen sowie die Spezialisierung von Richter/innen und Rechtsanwält/innen ermöglichen den Erwerb von Erfahrung und Wissen und tragen zu einer höheren Strafverfolgungs- und Verurteilungsrate bei. Daher sollten die Mitgliedsstaaten die Spezialisierung auf die Bearbeitung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel fördern.

46. Die Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, dass die für die Untersuchung von Menschenhandelsfällen zuständigen Behörden über angemessene Ressourcen verfügen und dass die einschlägigen Fachpersonen für die Besonderheiten des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und seine Modalitäten geschult und mit den richtigen Instrumenten zur Verhütung, Identifizierung und Bekämpfung dieses Phänomens ausgestattet sind. Die Schulungen sollten in die regulären Aus- und Fortbildungslehrpläne verschiedener Berufsgruppen integriert werden, darunter Arbeitsaufsicht, Steuer- und Zollbehörden, Polizei, Staatsanwalt- und Richterschaft, Grenzschutz, Migrations- und Asylbehörden und andere, die mit Asylsuchenden und Flüchtlingen arbeiten, Konsulatspersonal, sowie Fachkräfte der sozialen Arbeit und für Kinder- und Jugendschutz.

47. In Anbetracht der Zunahme an Fällen von Anwerbung über das Internet und Soziale Netzwerke sollten Arbeitsaufsichts- und Strafverfolgungsbehörden sowie andere einschlägige Behörden Digitalkompetenz entwickeln, ihre Online-Präsenz erhöhen und häufige Kontrollen auf Websites für Stellenanzeigen durchführen. Schulungen zu elektronischen Beweismitteln sollten zum festen Bestandteil der Aus- und Fortbildungslehrpläne für Strafverfolgungsbeamten/innen werden. Die Mitgliedsstaaten sollten in den Aufbau von Kapazitäten in den Bereichen Internet-Überwachung, Cyber-Patrouillen, verdeckte Online-Ermittlungen (Cyber-Infiltration), Nutzung offener Quellen zur Informationsgewinnung (OSINT) durch Fachpersonal sowie Verwendung automatischer Suchwerkzeuge zur Analyse von Beweisen investieren.

IV. Partnerschaften und internationale Zusammenarbeit

48. Die Mitgliedsstaaten sollten bei der Identifizierung von Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und den entsprechenden Folgemaßnahmen eine behörden- und grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglichen und fördern. Ein multidisziplinärer,

integrierter Ansatz, der alle relevanten Organisationen einbezieht, ermöglicht den Austausch von Informationen und Erkenntnissen sowie ihre gegenseitige Ergänzung unter Achtung ihrer verschiedenen Funktionen und Mandate, Datenschutznormen und garantien. In die multidisziplinäre Zusammenarbeit sollten, mindestens Vertreterinnen und Vertreter zuständiger Ministerien und regionaler Behörden, von Strafverfolgungs- und Arbeitsaufsichtsbehörden, der Justiz, von Unterstützungsdiensten für Opfer und Nichtregierungsorganisationen eingebunden werden. Weitere relevante Akteure sind Gemeindebehörden, Migrantenorganisationen, Arbeitgeberverbände sowie Unternehmen und Gewerkschaften. Wenn möglich und angemessen, sollten Menschenhandelsopfer und gefährdete Personen ermutigt werden, einen Beitrag zur Entwicklung und Überwachung von Maßnahmen zu leisten.

49. Nationale Menschenrechtseinrichtungen sowie nationale Berichterstattende für Menschenhandel und gleichwertige Mechanismen können einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und zum Schutz der Rechte der Opfer leisten. Die Mitgliedsstaaten sollten dazu eng mit nationalen Menschenrechtseinrichtungen zusammenarbeiten.

50. Die Mitgliedsstaaten sollten, soweit erforderlich, bei der Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft auch bilateral zusammenarbeiten (z. B. Entwicklung von Verbindungen zwischen Herkunfts- und Zielländern in Menschenhandelsfragen) und u. a. im Europaratkontext multilaterale Kooperationsrahmen unterstützen. Sie sollten die Entwicklung grenzüberschreitender Verweisemechanismen als wirksame Instrumente zur Behandlung grenzüberschreitender Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft prüfen.

V. Maßnahmen zur Förderung und Durchsetzung der Unternehmenshaftung

51. Unternehmen haben eine rechtliche und ethische Verpflichtung, die Rechte der Arbeitnehmenden zu gewährleisten und die Personen, die für sie arbeiten, vor ausbeuterischen Praktiken, zu denen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zählt, zu schützen, sei es durch direkte Arbeitsverträge oder sonstige Vereinbarungen. Darüber hinaus sind sie gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

verpflichtet, mit gebührender Sorgfalt zu handeln und Maßnahmen gegen derartige Praktiken zu ergreifen, sodass diese in ihrem Unternehmen oder in ihrer Lieferkette oder bei Geschäftspartnern, mit denen sie im In- oder Ausland zusammenarbeiten, darunter private Personal- und Arbeitsagenturen, nicht stattfinden. Unternehmen sind außerdem dafür verantwortlich, die Beschäftigungsbedingungen und die Einhaltung der Vorschriften in den Geschäftsbeziehungen, auch in ihren Betriebsabläufen und Lieferketten, aktiv zu überprüfen und zu bewerten. Zur Aufgabe der Unternehmen zählt auch die Einführung und Umsetzung von Maßnahmen, die den Opfern bei eingetretenen Schäden den Zugang zu Rechtsbehelfen erleichtern. Des Weiteren können Unternehmen Menschenhandelsopfer dabei unterstützen, ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit wiederzuerlangen.

52. Die Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, dass Unternehmen in sämtlichen betrieblichen Lieferketten Sorgfaltsprüfungen vornehmen und besonders wachsam bleiben, wenn sie in Sektoren tätig sind, die für ausbeuterische Praktiken bekannt sind. Diese Sorgfaltsprüfung sollte nicht nur auf den Teil einer Lieferkette beschränkt sein, der innerhalb der nationalen Grenzen des Hoheitsgebiets liegt, in dem das Unternehmen ansässig ist. Dazu sollten die Mitgliedsstaaten alle erforderlichen Maßnahmen treffen, darunter Rechtsvorschriften, die von den in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen verlangen, dass sie bei ihren Tätigkeiten und in ihren Lieferketten durchweg Menschenrechts-Due-Diligence anwenden, welche Verpflichtungen beinhaltet, öffentlich über die Maßnahmen zu berichten, die sie zur Verringerung der Bedrohungen durch den Menschenhandel ergriffen haben. Dies sollte Kontrollmechanismen wie ein Frühwarnsystem, eine Überwachung und Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen und ein System zum Schutz von Hinweisgebenden, das sowohl betriebsinterne als auch externe Hinweisgebende erfasst, sowie Sanktionen bei Verstößen umfassen. Die Gesetzgebung sollte außerdem sicherstellen, dass Unternehmen und Unternehmensvertretungen für die Begehung von Straftaten im Bereich des Menschenhandels in ihren Betrieben und Lieferketten haftbar gemacht werden können. Die Mitgliedsstaaten sollten auch den Rahmen für die Unternehmenshaftung stärken, einschließlich der gesamtschuldnerischen Haftung in sämtlichen Lieferketten, und dafür sorgen, dass derartige Rechtsvorschriften in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in der Praxis wirksam angewendet werden.

53. Darüber hinaus sollten die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass die Rechtsvorschriften zur Unternehmenshaftung und Sorgfaltspflicht in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in der

Praxis wirksam angewendet werden. Sie sollten regelmäßige Bewertungen der Wirksamkeit der Rechtsvorschriften durchführen und diese gegebenenfalls verschärfen. Die Mitgliedsstaaten könnten die Unternehmen auch dazu ermutigen, mit Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, einschließlich jener, die Wanderarbeitnehmende vertreten und von diesen geführt werden, um das Engagement von Arbeitnehmenden bei der Kontrolle der Arbeitsplatzpraktiken zu unterstützen, sowie Verantwortlichkeit und Transparenz in der Lieferkette zu fördern.

54. Die Mitgliedsstaaten sollten den Unternehmen unabhängig von ihrer Größe, ihrem Sektor, ihrem betrieblichen Kontext und ihren Eigentumsverhältnissen Leitlinien und Instrumente zur Frage an die Hand geben, wie sie das Risiko, direkt oder indirekt in Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft verwickelt zu werden, verringern können.

55. Die Mitgliedsstaaten sollten mit den Finanzinstituten innerhalb ihres Hoheitsgebiets zusammenarbeiten, um das Bewusstsein dafür zu schärfen, wie diese Institute (die Bank- und Versicherungsdienstleistungen anbieten und Darlehensinvestitionen und Investitionen in die betriebliche Altersversorgung verwalten) Hebel entwickeln und anwenden können, um Einfluss auf Geschäftskunden und Lieferanten zu nehmen, damit diese die Vorschriften einhalten, wenn das Risiko von Zwangsarbeit und Menschenhandel besteht. Darüber hinaus sollten die Mitgliedsstaaten Leitlinien zu den möglichen Auswirkungen des Wegfalls finanzieller Absicherung und Leistungen bereitstellen, indem sie z. B. gesetzlich vorgeschriebene Versicherungen in einer Weise regulieren, die es Versicherern ermöglicht, aufgrund von Risiken in unmittelbarem Zusammenhang mit Zwangsarbeit und Menschenhandel Beiträge oder Selbstbehalte zu erhöhen, die Versicherungssumme zu senken oder eine Kündigung der Police zu prüfen. Derartige Risiken können sich im Rahmen von Ermittlungen gegen das Unternehmen selbst, gegen seine Kunden und Lieferanten in der Lieferkette oder durch andere behördliche Kontrollen oder Beschwerden zeigen. Die Mitgliedsstaaten sollten die Finanzinstitute auch dazu ermutigen, die Vorteile eines verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns zu erläutern, z. B. die Senkung der Versicherungsbeiträge und die Anziehung von Investitionen, um die Unternehmen noch weiter dahingehend zu beeinflussen, dass sie größere Sorgfalt walten lassen und den Schutz der Arbeitnehmenden vor Ausbeutung gewährleisten.

56. Des Weiteren sollten die Mitgliedsstaaten bei ihrer eigenen Beschaffungspolitik Transparenz herstellen und gewährleisten, dass sie selbst nicht zu ausbeuterischen Praktiken beitragen. Sie sollten sicherstellen, dass

sie bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen nicht auf Waren und Dienstleistungen zurückgreifen, die von Menschenhandelsopfern produziert oder erbracht werden. Außerdem sollten sie dafür sorgen, dass Unternehmen, die nachweislich an ausbeuterischen Praktiken beteiligt sind, keine Aufträge oder Unteraufträge erhalten und von öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Darüber hinaus sollten die Mitgliedsstaaten Maßnahmen einführen, die verhindern, dass Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in öffentlich vergebenen oder geförderten Projekten sowie in Unternehmen in öffentlichem Eigentum stattfindet, indem sie für Bestimmungen sorgen, die mindestens jenen entsprechen, die von privaten Unternehmen verlangt werden.

57. Die Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, dass Gütesiegel und Zertifikate, die von Unternehmen verwendet werden, um zu bescheinigen, dass Waren ethisch oder nachhaltig produziert wurden, durch solide Nachweise gestützt werden, und ihre Vergabe proaktiv überwachen. Die Kriterien für die Vergabe von Gütesiegeln und Zertifikaten sollten klar formuliert und für die Verbraucherinnen und Verbraucher leicht zugänglich sein, und die Einhaltung der Vorschriften durch die Unternehmen sollte öffentlich einsehbar sein. Die Mitgliedsstaaten sollten die Akkreditierung von Organisationen in Erwägung ziehen, die für die Vergabe von Gütesiegeln und Zertifikaten zuständig sind, um zu gewährleisten, dass sie über fundierte Kenntnisse der Risiken in Bezug auf die Ausbeutung von Arbeitskräften verfügen und wissen, wie sie eine angemessene Überwachung durchführen können. Die Organisationen sollten bei der Festlegung der Anforderungen an Akkreditierungssysteme und der Wirksamkeit ihrer Umsetzung mit den Mitgliedsstaaten zusammenarbeiten. Im Fall der Selbstregulierung sollte der Staat eine Überwachungsfunktion behalten und in solide Forschung investieren, um die im Rahmen der Gütesiegel und Zertifizierungssysteme aufgestellten Behauptungen zu analysieren.

Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ist in Europa auf dem Vormarsch und betrifft eine zunehmende Anzahl von Frauen, Männern und Kindern.

Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedete am 27. September 2022 eine **Empfehlung über die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft**. Darin werden die **Mitgliedsstaaten des Europarates zur Verabschiedung nationaler Gesetze, Maßnahmen und Strategien aufgefordert**, die einen menschenrechtsbasierten und opferzentrierten Ansatz verfolgen und die Arbeitsmarktregulierung stärken. Sie ergänzt die bestehenden rechtsverbindlichen Instrumente, besonders die Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, und stützt sich auf die Monitoring-Tätigkeit und Leitlinien der Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA), die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Schlussfolgerungen und Entscheidungen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte.

Der **Begründungstext der Empfehlung enthält ein umfangreiches Maßnahmenpaket in den Bereichen Prävention, Schutz, Strafverfolgung und Partnerschaften**. Er umfasst auch Maßnahmen, die sicherstellen sollen, dass Unternehmen und öffentliche Einrichtungen mit gebührender Sorgfalt handeln und die Risiken des Menschenhandels in ihren Lieferketten und in der Beschaffung erfassen und diesen entsprechend begegnen.

trafficking@coe.int
www.coe.int/trafficking

PREMS 007926

DEU

www.coe.int

Der Europarat ist Europas führende Organisation für Menschenrechte. Er hat 46 Mitgliedsstaaten, darunter die Mitglieder der Europäischen Union. Alle Mitgliedsstaaten des Europarates haben die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet, einen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte überwacht die Umsetzung der Konvention in den Mitgliedsstaaten.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE