

Expertise zu den

Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Opfern von Menschenhandel und deren praktischer Umsetzung in Deutschland

für das
Nationale Thematische Netzwerk Asyl
in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL



Angefertigt von
Deliana Popova

in Zusammenarbeit mit



Generalsekretariat
Team Migration und Integration

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	3
1. Problemstellung.....	4
1.1 Aufbau, Methode und Grenzen der Studie	6
2. Umsetzung opferschutzrechtlicher Rahmenbedingungen: politische Aufgabenverteilung und regionale Unterschiede	7
2.1 Politische Interessenkonflikte	7
2.2 Politische Aufgabenverteilung	8
2.3 Regionale Unterschiede im Umgang mit Menschenhandel	9
2.4 Bedingungen für die Umsetzung opferschutzrechtlicher Rahmenbedingungen	12
3. Strafrechtliche Rahmenbedingungen	13
3.1 Stärkung der Opferrechte im Verfahren	13
3.2 Die Bedeutung der Sonderzuständigkeiten.....	14
3.3 Identifizierung, existierende Verweismechanismen und Kooperationsvereinbarungen	16
3.4 Identifizierung von Menschenhandel nach § 233 StGB	19
4. Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen	21
4.1 Ausreisefrist	22
4.2 Aufenthaltstitel	23
4.3 Aufenthalt nach Beendigung des Strafverfahrens.....	24
5. Sozialleistungen und Finanzierungsmöglichkeiten	27
5.1 Unterbringung	27
5.2 Finanzierung des Aufenthalts	28
5.3 Leistungen nach AsylbLG	29
5.4 Leistungen nach SGB II und XII	29
5.5 Zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten	32
5.6 Zuständigkeit der Leistungsträger/Finanzierungskonzepte	33
5.7 Erwerbstätigkeit	34
6. Zusammenfassung	37
Anhang.....	39
Bibliographie.....	39
Dokumente	40

Abkürzungen

ARGE	Arbeitsgemeinschaft der Arbeitsagentur und der kommunalen Träger
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BKA	Bundeskriminalamt
BLAG	Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel
BMFSFJ	Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Ministerium des Innern
BMJ	Ministerium für Justiz
ECPAT	Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder gegen sexuelle Ausbeutung
FreizügG/EU	Freizügigkeitsgesetz der Europäischen Union
GARP	Government Assisted Repatriation Programme
GFMK	Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerien, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder
IOM	Internationale Organisation für Migration
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.
LKA	Landeskriminalamt
MGFFI	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen, und Integration
NRM	National Referral Mechanism
NRO	Nichtregierungsorganisation
OEG	Opferentschädigungsgesetz
ORRG	Opferrechtsreformgesetz
ProstG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany
SGB II	Zweites Sozialgesetzbuch Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Drittes Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung
SGB XII	Zwölftes Sozialgesetzbuch Sozialhilfe
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
UNICEF	Kinderfonds der Vereinten Nationen
ZAAB	Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörde

Anmerkung: In den vergangenen Jahren haben die Fachberatungsstellen in Deutschland zunehmend Abstand von der Bezeichnung „Opfer“ in Bezug auf Betroffene von Menschenhandel genommen. Dadurch soll eine Re-Viktimisierung bei der sozialen Betreuung von Betroffenen vermieden werden. Weil diese Studie auch strafrechtliche Aspekte des Umgangs mit den Betroffenen behandelt, werden hier die Termini „Opfer“ und „Betroffene“ von Menschenhandel synonym verwendet.

Die Expertise stellt die Meinung der Autoren dar und spiegelt nicht grundsätzlich die Meinung des Herausgebers wider.

Verfasserin: Deliana Popova mit Unterstützung von Susanne Schatral

1. Problemstellung

Die soziale Betreuung von Betroffenen von Menschenhandel in Deutschland wird durch das Zusammenspiel vieler unterschiedlicher Faktoren bestimmt. In der Regel wird nur denjenigen Betroffenen soziale Betreuung angeboten, die mit den Behörden kooperieren und deren Aussagen als ZeugInnen im Strafverfahren benötigt werden. Dadurch ist die Situation der Betroffenen maßgeblich von den Interessen und der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden abhängig. Nur wenn die zuständigen Ermittlungs- und Justizbehörden für die spezifischen Erscheinungsformen, Strukturen und Ursachen des Menschenhandels ausreichend sensibilisiert und ausgebildet sind, können Betroffene zutreffend identifiziert und ihre Aussagen gegen die Täter wirksam verwendet werden. Damit aber die Opfer eine bewusste Entscheidung über ihre Rolle als ZeugInnen treffen und vor Gericht selbstbewusst und glaubwürdig auftreten können, müssen ihre aufenthaltsrechtliche Situation und ihre besonderen Bedürfnisse berücksichtigt werden. Meistens handelt es sich bei den Betroffenen um irreguläre MigrantInnen, die als solche kein Recht auf Aufenthalt, Arbeit, Ausbildung, soziale Versorgung und angemessene medizinische und therapeutische Betreuung haben. Um diese zu gewähren, müssen besondere rechtliche Vorschriften geschaffen und zahlreiche Verwaltungsbehörden eingeschaltet werden. Trotz unterschiedlicher Problemauffassungen und Zuständigkeiten müssen alle Beteiligten im Sinne des Opfers kooperieren. All diese Bedingungen setzen jedoch an erster Stelle ein gemeinsames Verständnis des Problems und ein aufrichtiges politisches Engagement für die Rechte der Betroffenen voraus. Letztendlich hängt davon auch die Schaffung von personellen und finanziellen Ressourcen ab, die zur praktischen Umsetzung der opferschutzrechtlichen Maßnahmen benötigt werden. In erster Linie ist hier an die Fachberatungsstellen zu denken, die die Belange der Betroffenen im Wirrwarr der verschiedenen Interessen und Verwaltungsabläufe zwischen Ministerien, Strafverfolgungsbehörden, Gerichten, Ausländer-, Ordnungs- und Sozialämtern, medizinischen Versorgungseinrichtungen, Kommunalverwaltungen und Gewerbeämtern vertreten.

Nach internationalem Recht ist Deutschland verpflichtet, opferschutzrechtliche Maßnahmen für Betroffene von Menschenhandel einzuleiten und umzusetzen. Die grundlegenden rechtlichen Voraussetzungen sind durch verschiedene internationale Dokumente und die einzuhaltenden Menschenrechtstandards vorgegeben. Maßgebend für die gesetzliche Basis in Deutschland sind jedoch das sog. Palermo-Protokoll der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 und die sog. Opferschutzrichtlinie 2004/81/EG des Europäischen Rates.¹ Diese wurden durch die Reform des deutschen Strafgesetzes im Jahr 2005 und durch die Änderungen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) im August 2007 in nationales Recht überführt.

Die Umsetzung internationaler Vorschriften für die Behandlung von Menschenhandelsopfern ist in Deutschland durch das föderale System der Bundesrepublik und die Aufgabentrennung von Bund, Ländern und Kommunen erheblich erschwert. In den für die Situation der Betroffenen relevanten Bereichen aufenthaltsrechtlicher, strafrechtlicher und polizeilicher Maßnahmen verfügen die Bundesländer über umfassende Kompetenzen. Die unterschiedliche

¹ Das wichtigste, allerdings von Deutschland noch nicht ratifizierte, internationale Instrument für die Behandlung von Betroffenen von Menschenhandel ist die Europaratskonvention gegen Menschenhandel aus dem Jahr 2005. Diese wurde bislang von zehn europäischen Staaten ratifiziert und tritt im Februar 2008 in Kraft.

Schwerpunktsetzung im Umgang mit Menschenhandel auf politischer Ebene und die weit reichende Ermessensfreiheit der einzelnen Behörden führen zu einer ungleichen Situation der Betroffenen in den unterschiedlichen Bundesländern. Zwar teilen im öffentlichen Diskurs alle beteiligten Akteure die Ansicht, dass Menschenhandel als ein besonders schweres menschenverachtendes Verbrechen zu behandeln ist. Hinter diesem Grundkonsensus verbergen sich jedoch die verschiedenen Interessen der relevanten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure, die bei der praktischen Umsetzung der internationalen Richtlinien zum Tragen kommen.

Nichtregierungsorganisationen (NROen) und politische Akteure haben mehrfach nachdrücklich auf die Notwendigkeit einheitlicher und verbindlicher Regelungen im Umgang mit den Betroffenen von Menschenhandel hingewiesen. Allerdings fehlen bis heute Untersuchungen, die die bestehenden Unterschiede in den einzelnen Bundesländern aufzeigen und vergleichend auswerten. Dies bedingt in erster Linie die enorme Komplexität des Themas. Außerdem fanden in den letzten Jahren zahlreiche gesetzliche Änderungen statt, die auf Länderebene zu unterschiedlicher Zeit, mit unterschiedlichen Mitteln und in unterschiedlicher Form umgesetzt wurden. Dennoch erschienen in den letzten Jahren einige Studien, die einzelne relevante Bereiche der Opferunterstützung in den unterschiedlichen Bundesländern vergleichend darstellen. Zu nennen ist insbesondere die Studie des KOK (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.) zur Finanzierung von Opfern von Menschenhandel, die die Situation in allen 16 Bundesländern berücksichtigt.² Obwohl weniger relevant für die Situation der Betroffenen, bietet auch die vom Bundeskriminalamt (BKA) herausgegebene Studie „Straftatbestand Menschenhandel“³ eine umfassende und detaillierte Schilderung der unterschiedlichen Determinanten strafrechtlicher und polizeilicher Maßnahmen in zehn Bundesländern.

Die vorliegende Expertise gibt keinesfalls einen vollständigen Überblick über den unterschiedlichen Implementierungsgrad der opferschutzrechtlichen Rahmenbedingungen und die dafür relevanten Verwaltungspraktiken in den unterschiedlichen Ländern. Vielmehr zielt die Untersuchung darauf ab, die für die Situation der Betroffenen relevanten Entscheidungsprozesse und Verwaltungspraktiken auf Bundes- und Länderebene zu beleuchten. Die Untersuchung weist auf bestehende Umsetzungsprobleme hin und zeigt gute Praxisbeispiele aus Ländern, wo der Ermessensspielraum der Behörden über die im Gesetz vorgegebenen Mindestregelungen hinaus im Sinne der Betroffenen genutzt wird und dadurch bessere Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung und die Umsetzung internationaler Standards geschaffen werden.

² Käsgen, Christiane 2005: Länderfonds zur Unterstützung von Opfern von Menschenhandel in Deutschland. URL: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/Laenderfonds.pdf>.

³ Herz, Annette L. / Minte, Eric 2006: Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung. URL: http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/veroeff/band/band31/band31_straftatbestand_menschenhandel.pdf.

1.1 Aufbau, Methode und Grenzen der Studie

Um die Problematik systematisch darzustellen, werden die Rahmenbedingungen in den für die Situation der Betroffenen wichtigsten Bereichen beschrieben: die politische Umsetzung und die Aufgabenverteilung auf der Regierungsebene, die strafrechtlichen und aufenthaltsrechtlichen Vorschriften, die soziale Unterstützung und ihre Finanzierung. Um die gebotene Frist für die Erstellung des Berichtes einhalten zu können, wurde der Schwerpunkt auf die Situation in sechs Bundesländern gelegt – Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Nordrhein-Westfalen. In der Kürze der Zeit konnte jedoch nur eine begrenzte Zahl von Praxisbeispielen der Arbeit der zuständigen Behörden und NROen in den sechs Ländern berücksichtigt werden. Fallweise werden auch Praxisbeispiele aus anderen Bundesländern erwähnt.

Die Ergebnisse stützen sich in erster Linie auf Leitfadeninterviews mit Fachberatungsstellen, Polizeidienststellen und Ausländerbehörden und auf qualitative Interviews mit zuständigen Ministerien und ExpertInnen. Rechtliche und verwaltungstechnische Vorschriften auf Länderebene (Erlasse, Kooperationsvereinbarungen, Konzeptionen, Weisungen, Handreichungen etc.) und die bei ihrer Umsetzung relevanten Akteure/Institutionen werden ebenso berücksichtigt. Durch viele neu eingeführte strafrechtliche und aufenthaltsrechtliche Bestimmungen sowie durch die unterschiedlichen Verwaltungsabläufe und Handhabungen auf kommunaler und Länderebene gab es mehrere ungenaue, teilweise widersprüchliche Angaben und Informationen. Wie unterschiedlich und schwankend die Situation in den verschiedenen Ländern und Kommunen ist, zeigte schon die Tatsache, dass einige der Befragten davon absahen, nähere Informationen über gute Praktiken in ihrer Zusammenarbeit mit anderen Partnern mitzuteilen. Da diese über die im Gesetz geregelten Mindeststandards hinausgingen und nicht auf einer allgemeinen Verwaltungspraxis beruhten, befürchteten sie mögliche Verschlechterungen für die Situation der Betroffenen.

Viele Ansprechpartner haben auf den ungünstigen Zeitpunkt für die Durchführung der Untersuchung hingewiesen⁴. Die Änderungen im AufenthG, die die Ausgestaltung der sozialen Betreuung maßgeblich beeinflussen, seien erst kürzlich (Ende August 2007) in Kraft getreten. Aus diesem Grund seien gegenwärtig viele Länder mit der Überarbeitung alter Verwaltungsvorschriften und ihrer Anpassung an die neuen Regelungen beschäftigt. Die Umsetzung von internationalen bzw. nationalen Richtlinien zur Unterstützung der Opfer von Menschhandel auf Länder- und kommunaler Ebene ist allerdings in hohem Maße von der zwischeninstitutionellen Kooperationslage wie auch vom politischen Engagement der Landesregierungen abhängig. Deswegen gelingt es der Untersuchung trotz der Komplexität der Thematik, der unsicheren Angaben einzelner Befragter und der teilweise fehlenden Informationen, Tendenzen und gute Verwaltungspraktiken aufzuzeigen.

⁴ Die meisten Interviews für die Studie wurden im November und Anfang Dezember 2007 durchgeführt.

2. Umsetzung opferschutzrechtlicher Rahmenbedingungen: politische Aufgabenverteilung und regionale Unterschiede

Durch die föderale Struktur der Bundesrepublik erfolgt die politische Umsetzung internationaler Vorschriften für die Bekämpfung des Menschenhandels auf zwei Stufen: auf Bundes- und Landesebene. Der Bund gibt die gesetzlichen Vorschriften vor, gewährt aber den relevanten Behörden in den Ländern einen großen Ermessensspielraum bei deren Ausführung. Mit länderspezifischen Erlassen und Schreiben der Ministerien werden den relevanten Behörden spezielle Hinweise zur praktischen Anwendung der gesetzlichen Vorschriften erteilt, die die Behandlung der Menschenhandelsopfer regeln. Diese Anwendungshinweise werden wiederum in unterschiedlicher Form und zu unterschiedlicher Zeit auf Länderebene ausgeführt. Die Praxis kennzeichnen jedoch häufig die mangelnde Koordination der Arbeit der beteiligten Akteure und Interessengegensätze im Umgang mit den Betroffenen von Menschenhandel. Gerade den Fachberatungsstellen, die Betroffene sozial betreuen, gibt dieser Umstand regelmäßig Anlass zur Kritik. Angesichts der unzureichenden Umsetzung der strafrechtlichen Reformen von 2005, der unterschiedlichen Handhabung der Finanzierung der sozialen Versorgung und der weiterhin unbefriedigenden aufenthaltsrechtlichen Situation der Betroffenen haben die Fachberatungsstellen bei verschiedenen Anlässen für die Schaffung von bundesweit einheitlichen Regelungen in diesen Bereichen plädiert. Bundesweit einheitliche Lösungen würden nicht nur die Situation der Betroffenen verbessern, sondern die Arbeit aller beteiligten Behörden und Organisationen erheblich erleichtern.

2.1 Politische Interessenkonflikte

Im Rahmen der strafrechtlichen und aufenthaltsrechtlichen Änderungen in den letzten Jahren haben der Bundestag und der Bundesrat regelmäßig Anhörungen zu verschiedenen Aspekten des Themas Menschenhandel durchgeführt. Die politischen Debatten lassen deutlich erkennen, dass vor allem Bündnis 90/Die Grünen und einzelne PolitikerInnen aus den Reihen der SPD sich für eine möglichst einheitliche und umfassende Implementierung der internationalen opferschutzrechtlichen Richtlinien im Sinne der Betroffenen einsetzen. Eine mangelnde Beachtung der besonderen Situation der Betroffenen, ihrer Belange und ihrer Rechte, argumentierten sie, stehe im Widerspruch mit grundlegenden Menschenrechtsstandards und habe einen direkten negativen Einfluss auf die Strafverfolgung von Menschenhandel. Im Gegenzug reagierten PolitikerInnen von CDU und CSU meistens zurückhaltend und argumentierten für eine eher restriktive Umsetzung der internationalen Empfehlungen und Richtlinien. Ein häufig verwendetes Argument gegen die Einführung von einheitlichen Aufenthaltsregelungen, die Menschenhandelsopfer rechtlich besser stellen, war die Befürchtung, dass sie zum Missbrauch des Gesetzes verleiten und zu einer Steigerung der irregulären Immigration führen würden.⁵ Eine Studie aus dem Jahr 2002⁶ stellte fest, dass die günstigsten Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Menschenhandelsopfern in den alten Ländern mit Koalitionsregierungen zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen oder SPD

⁵ Siehe Debatten in den Bundes- und Länderparlamenten.

⁶ Meier, Dominik 2002: The Future Role of Parliaments in the Prevention of Trafficking in Human Beings by Example of the European, German and Hungarian Parliaments. URL: <http://www.belgium.iom.int/StopConference/Conference%20Papers/13.%20Meier%20%20STOP%20Conference.pdf>.

Regierungen vorhanden waren. Unter ihnen spielten Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eine Vorreiterrolle. Hingegen war in den alten Bundesländern mit Koalitionsregierungen (SPD/CDU, SPD/FDP, CDU/FDP) eine Zurückhaltung bei der Umsetzung von Maßnahmen gegen Menschenhandel zu beobachten, die sich vor allem in der Arbeit der Innen- und Justizministerien und der unzureichenden Finanzierung von Fachberatungsstellen widerspiegelte.

2.2 Politische Aufgabenverteilung

Auf *Bundesebene* beschäftigt sich das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) mit Fragen des Opferschutzes und der sozialen Betreuung von Betroffenen von Menschenhandel. Ihm wurde die 1997 eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (BLAG) untergeordnet, in der VertreterInnen verschiedener Ministerien auf Bundes- und Länderebene und zivilgesellschaftliche Akteure alle drei Monate tagen.⁷ Zu den Arbeitsthemen der Arbeitsgruppe gehören konkrete Probleme bei der Bekämpfung von Menschenhandel in der Praxis, die Erarbeitung gemeinsamer Empfehlungen und Aktionen sowie der kontinuierliche Informationsaustausch zwischen den verschiedenen involvierten Akteuren. Zu den wichtigsten Ergebnissen der BLAG Frauenhandel zählt die Erarbeitung eines Kooperationskonzepts für Fachberatungsstellen und Polizeidienststellen im Jahr 1999. Das Konzept wurde im November 2007 aktualisiert und wird mittlerweile in mehr als zehn Bundesländern angewendet.⁸ Die BLAG hat neben Handreichungen zur Anwendung von Verwaltungsvorschriften und des Opferentschädigungsgesetzes auch Empfehlungen für die Qualitätssicherung der Arbeit der beteiligten Stellen veröffentlicht.

In der Arbeit der BLAG spiegeln sich die verschiedenen Interessenkonflikte der beteiligten Akteure, die oft zu einer langwierigen und schwierigen Umsetzung der zusammen erarbeiteten Problemlösungsvorschläge führen. Dennoch bietet die Arbeitsgruppe ein interdisziplinäres und übergreifendes Forum zum Austausch von Information und Meinungen, die für die Harmonisierung rechtlicher Vorschriften und die Angleichung der Situation in den einzelnen Ländern eine wichtige Rolle spielen.

Das BMFSFJ finanziert auch die Arbeit des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK). Als Dachorganisation von 38 Fachberatungsstellen stellt der KOK europaweit ein einzigartiges Modell für die Koordinierung der Arbeit der NROen und für die Vertretung ihrer Interessen auf politischer Ebene dar.

⁷ Zur BLAG gehören: Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium der Justiz (BMJ), Bundesministerium für Gesundheit (BMG), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, das Bundeskriminalamt (BKA), der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK), Solwodi e.V., das Auswärtige Amt, Vertreter der Sozialministerkonferenz, der Innenministerkonferenz und der Justizministerkonferenz, die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Berlin, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAG FW) und die Gleichstellungsministerkonferenz (GFMK).

⁸ Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel 2007b: Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Herausgeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. URL:<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gewaltkooperationskonzept,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Das Ministerium für Justiz (BMJ) veranlasst legislative Maßnahmen bezüglich der Strafverfolgung von Menschenhandel und des Opferschutzes von ZeugInnen. Das Ministerium des Innern (BMI) befasst sich mit der Ausgestaltung der Aufenthaltsrechte für die OpferzeugInnen. Das BMI initiiert auch gezielte Ermittlungen aufgrund der ihm vom Bundeskriminalamt (BKA) bzw. den Landeskriminalämtern (LKAs) zur Verfügung gestellten Informationen und veröffentlicht gegebenenfalls Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel.⁹ Auf der Basis von Informationen der Landeskriminalämter sammelt und analysiert das BKA Daten und Zahlen zum Menschenhandel in den unterschiedlichen Bundesländern und erstellt für die polizeiliche Praxis jährlich die so genannten Lagebilder Menschenhandel. Die Lageberichte des BKAs sind die einzige überregionale Datenquelle zu Menschenhandel in Deutschland.

Auf *Länderebene* ist die Arbeitsaufteilung zwischen den einzelnen Ministerien ähnlich. Federführend sind die Frauenministerien (gegebenenfalls die Sozialministerien), unter deren Leitung auch die landesweiten Fachkommissionen Frauenhandel arbeiten. Die Frauenministerien fördern in der Regel auch die Arbeit der existierenden NROen vor Ort und vertreten ihre Interessen auf der politischen Ebene.

In allen im Rahmen dieser Studie untersuchten sechs Bundesländern existieren formelle (interministerielle Gremien) und/oder informelle Austauschforen. Allerdings unterscheidet sich ihre Arbeit in Intensität und Schwerpunktsetzung. In der Regel beschäftigen sich die Arbeitsgruppen vor allem mit Koordinierungsaufgaben und Informationsaustausch.

Die ältesten dieser Gremien in Deutschland sind die Fachkommission Frauenhandel in Berlin und der Runde Tisch Frauenhandel in Nordrhein-Westfalen, die ihre Arbeit im Jahr 1995 aufgenommen haben. In Hamburg gibt es seit 1998 einen Arbeitskreis Frauenhandel. Er tagt zweimal im Jahr und behandelt teilweise konkrete Fälle aus der Praxis. In Bremen trifft sich auf Initiative der Diakonie seit dem Jahr 2000 ein Runder Tisch und in Bayern besteht die Kooperationsgruppe Frauenhandel, der VertreterInnen aus den verschiedenen Ministerien, der Strafverfolgungsorgane und der Fachberatungsstellen angehören. In Sachsen kommt zweimal im Jahr eine interministerielle Arbeitsgruppe Menschenhandel zusammen.

Für die Erarbeitung und Unterbreitung von Weisungen, Runderlassen oder Rundschreiben an die Ausländer- und Strafverfolgungsbehörden sind die Innenministerien der Länder verantwortlich. Diese Handreichungen sind von großer Bedeutung für die Anwendung rechtlicher Vorschriften in der Praxis, da sie die Kooperation und die Verwaltungsabläufe zwischen den Behörden im konkreten Entscheidungsverfahren regeln. Die Untersuchung zeigte, dass in den für diese Studie ausgewählten Ländern, das Innenministerium in Nordrhein-Westfalen am häufigsten Verwaltungsvorschriften für die relevanten Behörden erlassen hat.

2.3 Regionale Unterschiede im Umgang mit Menschenhandel

Wie die Situation der Betroffenen von Menschenhandel auf politischer Ebene wahrgenommen wird, spiegelt auch die Anzahl der geförderten Fachberatungsstellen wider. Nordrhein-Westfalen verfügt über die bundesweit höchste Zahl von Fachberatungsstellen (acht, in den vergangenen Jahren zehn). Dies könnte daran liegen, dass in diesem Bundesland schon seit

⁹ Z. B. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur vierwöchigen Ausreisefrist und Erteilung von Duldungen für OpferzeugInnen in Menschenhandelsverfahren aus dem Jahr 2000 (Auslg., VwV § 42.3.2).

dem Jahr 1990 spezielle Vorschriften zur Behandlung der Opfer von Menschenhandel und zur Finanzierung der Fachberatungsstellen regelmäßig veröffentlicht und umgesetzt werden. Diese schließen eine beachtliche Menge von Runderlassen, Weisungen, Handreichungen, Konzeptionen und Kooperationsvereinbarungen ein, die die speziellen Rollen, Pflichten und Rechte der beteiligten Akteure klar und detailliert formulieren.

In Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern dagegen hat der Aufbau von Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel erst in den letzten Jahren ansatzweise begonnen. Rückblickend ist in den neuen Bundesländern ein gewisser Nachholbedarf bei der politischen Umsetzung von opferschutzrechtlichen Mechanismen für Betroffene von Menschenhandel festzustellen. Die Fachberatungsstellen BellaDonna in Frankfurt/Oder, Karo in Plauen und KOBRAnet in Zittau sind zum Teil im Rahmen grenzüberschreitender Projekte entstanden, die zeitweise auch aus Mitteln europäischer Fonds zur regionalen Entwicklung unterstützt wurden. Die Stellen engagierten sich aktiv in Streetwork und Beratungsarbeit und befassten sich später als ihre westdeutschen Kollegen mit der sozialen Betreuung von Opferzeuginnen in Menschenhandelsverfahren. Die Geschichte der sächsischen Beratungsstellen ist auch geprägt von Finanzierungslücken und dem wiederholten Abreißen wichtiger Arbeitskontakte bei Polizei und Behörden aufgrund struktureller und personeller Veränderungen.¹⁰ Dem Verein Karo z. B. wurden im Jahr 2004 die Zuschüsse mit der Begründung gestrichen, dass die Unterstützung von Zwangsprostituierten auf tschechischem Gebiet Sache der dortigen Regierung sei. Auf ministerieller Ebene ist die Fachberatungsstelle nicht als Ansprechpartnerin für die Betreuung von Betroffenen anerkannt. Lediglich auf lokaler Ebene arbeiten Polizei und der Verein Karo zusammen.

Obwohl durch die Nähe zum Grenzgebiet mit Polen und Tschechien Straßen- und Bordellprostitution und grenzüberschreitender Prostitutionstourismus weit verbreitet sind, weisen die neuen Länder im Vergleich zu den alten Bundesländern niedrigere Zahlen von Menschenhandelsfällen auf. Ein Grund dafür könnte die vergleichsweise schwierigere wirtschaftliche Situation in diesen Ländern sein. Angesichts der hohen Arbeitslosenquote in einigen Regionen und der Dringlichkeit anderer, für die Mehrheit der Bevölkerung relevanterer Probleme genießen möglicherweise andere Themen Priorität auf politischer Ebene. Außerdem haben mehrere Befragte darauf hingewiesen, dass es in diesen Ländern grundsätzlich weniger aussagebereite Betroffene gäbe. Öfter kommen diese Länder in die Schlagzeilen aufgrund der Arbeit des Bundesgrenzschutzes (jetzt Bundespolizei), der zusammen mit den LKA und den Zollbehörden vor Ort in den letzten Jahren mehrere erfolgreiche Initiativen zur Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität unternommen hat. Teilweise standen diese auch in Verbindung mit Menschenhandel.

Regionale Unterschiede im Umgang mit Menschenhandel weisen auch die südlichen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg auf. Insbesondere in Bayern wird von einem ‚bayerischen Ansatz‘ in der Bekämpfung des Menschenhandels gesprochen.¹¹ PolitikerInnen des Landes engagieren sich seit mehreren Jahren für die Reformierung bzw. die teilweise

¹⁰ Sächsischer Landtag 2006: Apr 4/70230, 23. Sitzung Ausschuss für Soziales, Gesundheit, Familie, Frauen und Jugend, APr ASGFFJ 4/23, 27.09.2006, S. 6.

¹¹ Merk, Beate 2006: Männersache Frauenhandel – Positionen und mögliche Handlungsansätze der Politik. Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung, 8. März 2006, Augsburg. URL: http://www.gegenfrauenhandel.de/download/060308_Redde_Merk.pdf.

Abschaffung des Prostitutionsgesetzes (ProstG) aus dem Jahr 2002, um dadurch die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bekämpfung des Menschenhandels zu schaffen. Die bayerische Forderung nach einer Strafbarkeit der Freier von Zwangsprostituierten findet auf Bundesebene immer mehr Gehör und Unterstützung. Die politischen Diskussionen in diesem Bundesland unterscheiden sich auch durch eine verstärkte Schwerpunktsetzung auf restriktive Bekämpfungsansätze im Umgang mit Menschenhandel. Ein Blick auf die politischen Debatten im Land sowie die durchgeführten Konferenzen, Seminare und andere öffentliche Veranstaltungen zeigt, dass Menschenhandel eher als ein Problem der Prostitution und der illegalen Immigration, denn als ein Menschenrechtsthema verstanden und behandelt wird. ECPAT und UNICEF bescheinigen Bayern zusammen mit Baden-Württemberg und Sachsen „einen Nachholbedarf beim Opferschutz und bei der Vorbeugung von Kinder- und Menschenhandel“.¹²

Interessant ist die Situation in Baden-Württemberg. In diesem Land wurde 1994 die bundesweit erste Fachkommission Frauenhandel eingesetzt. Dieses Engagement auf politischer Ebene hat allerdings nicht zu einer Intensivierung opferschutzrechtlicher Maßnahmen geführt. In Baden-Württemberg wurde eine vergleichsweise geringe Zahl administrativer und rechtlicher Regelungen zur Unterstützung von Betroffenen umgesetzt.¹³ Die Fachkommission hat im Jahr 1998 mit einem Abschlussbericht ihre Arbeit beendet. Erst im November 2007 wurde ein Kooperationskonzept für die beteiligten Behörden und Stellen im Land veröffentlicht. Im Anschluss daran fand auch im Dezember 2007 ein erstes Treffen eines Runden Tisches statt.

Politische und zivilgesellschaftliche Akteure in den nördlichen alten Bundesländern (Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, aber auch in Berlin und Nordrhein-Westfalen) verzeichnen eher positive Auswirkungen des ProstG und formulierten Vorbehalte gegen den bayerischen Antrag einer Freierbestrafung. Das ProstG habe mehr Transparenz bei der Durchführung von Kontrollmaßnahmen geschaffen und die Kontaktaufnahme zu potenziell Betroffenen (nicht zuletzt durch Freier) erheblich erleichtert. Viele der NROen in diesen Ländern sind der so genannten Bewegung für die Rechte der SexarbeiterInnen (sexworkers-rights-movement) zuzurechnen. Diese setzt sich für die Stärkung der Rechte von ArbeitsmigrantInnen in der Sexindustrie ein und betont, dass die notwendige Basis für ein richtiges Verständnis bzw. eine erfolgreiche Bekämpfung von Menschenhandel die Unterscheidung zwischen Frauenhandel, Frauenmigration und Prostitution ist. Viele Akteure aus Gewerkschaft, Politik und Polizei in diesen Bundesländern weisen auf die begrenzte Wirksamkeit repressiver Bekämpfungsansätze und auf die symbolische Ausrichtung des Gesetzesentwurfs der CDU/CSU-Fraktion zur Bestrafung von Freiern von Menschenhandelsopfern hin. Ein häufig verwendetes Gegenargument ist, dass ein solches Gesetz in der Praxis kaum umsetzbar sei und nur zur weiteren Belastung der Ermittlungsbehörden führen würde.¹⁴

¹² UNICEF 2006: Kinder- und Zwangsprostitution entschiedener bekämpfen! Pressemitteilung vom 13.07.2006.

¹³ Meier 2002.

¹⁴ Vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen 2005: Menschenhandel. Materialien. Zusammenge stellt anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Berliner Fachkommission Frauenhandel, Berlin.

2.4 Bedingungen für die Umsetzung opferschutzrechtlicher Rahmenbedingungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die praktische Umsetzung opferschutzrechtlicher Maßnahmen in den einzelnen Bundesländern von mehreren Faktoren in gleichem Maße beeinflusst wird:

- dem Problemverständnis auf politischer bzw. Regierungsebene und der daraus folgenden Schwerpunktsetzung im Umgang mit Menschenhandel;
- dem Vorhandensein und der Ausführung rechtlicher und verwaltungstechnischer Vorschriften auf Länderebene, die konkrete Anwendungshinweise bezüglich aufenthalts- und strafrechtlicher Regelungen für die Praxis geben;
- dem Aufbau von administrativen Strukturen und Fachdezernaten bei den entsprechenden Behörden, die auf die spezielle Problematik des Menschenhandels spezialisiert sind;
- dem Vorhandensein und der Vernetzung von Fachberatungsstellen;
- der Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure und dem Aufbau von Kooperationsmechanismen zwischen den betroffenen Behörden;
- der angemessenen Zuteilung von (finanziellen) Ressourcen für die Fachberatungsstellen.

Das Zusammenwirken dieser Faktoren bedingt die unterschiedliche Umsetzung von Opferschutzmechanismen und damit auch die ungleiche Situation der Betroffenen in den einzelnen Bundesländern. Das Fehlen oder auch nur teilweise Vorhandensein eines dieser Faktoren kann die Wirksamkeit aller anderen schwächen. So kann die Arbeit von gut ausgerüsteten Fachberatungsstellen erheblich beeinträchtigt werden, wenn es den Strafverfolgungsmaßnahmen an Effektivität fehlt und die Identifikation der Opfer nicht angemessen verläuft. Die Ressourcen zur sozialen Betreuung würden die Betroffenen nicht erreichen, wenn die zuständigen Behörden nicht für eine Zusammenarbeit im Sinne der Betroffenen bereit sind. Ein starkes Engagement für die Rechte der Betroffenen von Seite der Frauenministerien würde die Situation in der Praxis kaum verbessern, wenn Weisungen zum Aufenthaltsrecht und andere Verwaltungsvorschriften der Innenministerien diese unterlaufen.

3. Strafrechtliche Rahmenbedingungen

Wer als Betroffene/r von Menschenhandel staatlich finanzierte Betreuungs- und Unterstützungsleistungen erhält, entscheiden in der Regel die Strafverfolgungsbehörden. Diese haben nur dann ein Interesse an der Situation der Betroffenen, wenn sie als Zeuginnen in einem Straf- oder Ermittlungsverfahren zur Aufklärung der Fälle beitragen können und wollen. Diese Fokussierung auf Kriminalitätsbekämpfung kann einen äußerst negativen Einfluss auf die Situation der Betroffenen haben: nicht nur durch die Anknüpfung der Aufenthaltsrechte der Betroffenen an ihre Bereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten, sondern auch durch die starke Belastung, der sie bei Vernehmungen und Aussagen vor Gericht ausgesetzt sind. Eine bessere Stellung der Betroffenen im Verfahren kann dagegen die gesamte Situation der Betroffenen stabilisieren und ihre soziale Betreuung erheblich erleichtern.

3.1 Stärkung der Opferrechte im Verfahren

Den Aussagen der Betroffenen kommt bei der Strafverfolgung von Menschenhandel eine entscheidende Rolle zu. Um die Aussagebereitschaft der Betroffenen zu fördern, haben einige Bundesländer schon vor Jahren strafrechtliche Änderungen eingeführt, wie z.B. den Ausbau der Nebenklagebefugnis oder die Einführung eines Zeugenbeistands auf Staatskosten.

Angesichts der geringen Aussagebereitschaft der Opfer hat sich auch die Reform des Strafgesetzes von 2005 neben der Erweiterung der Menschenhandelstatbestände zum Ziel gesetzt, die Opferrechte der Betroffenen zu stärken. Der neu eingeführte Absatz 2 in § 154c der Strafprozessordnung (StPO) gibt der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, von der Verfolgung eines vom Opfer begangenen Vergehens (vor allem solche, die mit illegalem Aufenthalt verbunden sind) abzusehen. Viele Betroffene wurden davor, trotz ihrer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden und ihrer Aussage vor Gericht, abgeschoben. Ferner hat das Opferrechtsreformgesetz (ORRG) vom 1.9.2004 die Informations- und prozessualen Rechte der Opfer erweitert und einige Belastungsfaktoren, die während der Aussage im Verfahren auftreten, reduziert. Besonders positiv wird die Stärkung zivilrechtlicher Elemente im Strafverfahren (die Durchsetzung von Schmerzensgeld- und Schadensersatzansprüchen durch das sogenannte Adhäsionsverfahren) von Staatsanwaltschaft, Rechtsanwälten und Experten beurteilt. Die Änderungen im ORRG schränkten vor allem den Ermessensspielraum der Behörden ein, indem sie einige „Kann“- durch „Soll“-Bestimmungen ersetzten. Dadurch, dass die Möglichkeiten der Gerichte, von einer Entscheidung über den Ersatzanspruch des Opfers abzusehen, eingeschränkt wurden, können die Opfer nun im Regelfall ihre vermögensrechtlichen Ansprüche schneller und unbürokratischer noch im Strafverfahren durchsetzen. Dies ist besonders relevant für Betroffene von Menschenhandel, da die Mehrzahl von ihnen nach Beendigung des Strafverfahrens ausreisepflichtig ist. Die im Rahmen dieser Studie Befragten berichteten, dass das Adhäsionsverfahren immer häufiger zur Anwendung kommt.

Praxisbeispiel:**Schadensansprüche im Strafverfahren**

Eine Rechtsanwältin in Hamburg äußerte die Meinung, dass das Adhäsionsverfahren die Stellung der OpferzeugInnen im Strafverfahren grundsätzlich verbessert hätte. Früher konnten in der Regel Schadensersatzansprüche im Zivilverfahren nicht gestellt werden. Weil die OpferzeugInnen im Regelfall verpflichtet waren, nach Abschluss der Hauptverhandlung auszureisen, seien die Erfolgchancen von Schadensersatzforderungen in einem anschließenden Zivilprozess sehr gering gewesen. Es sei auch vorgekommen, dass der zugesprochene Schadensersatz nicht mehr an die MandantInnen ausgezahlt werden konnte. Eine Zeugin sei z.B. ein paar Tage vor dem Gerichtsurteil aus Angst vor der nahenden Abschiebung untergetaucht. Das zugesprochene Schmerzensgeld liege immer noch in der Aktenmappe der Mandantin. Heutzutage hingegen sei die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen bereits im Strafverfahren unbürokratischer und effektiver geworden.

3.2 Die Bedeutung der Sonderzuständigkeiten

Entscheidend für die angemessene Identifizierung von Menschenhandelsopfern und für effektive Ermittlungen in Menschenhandelsverfahren ist die Sensibilisierung und Ausbildung von MitarbeiterInnen der Strafverfolgungsbehörden. Beides ist nicht nur wegen des schwierigen Umgangs mit traumatisierten Opfern, sondern auch in Anbetracht der oft sehr komplizierten Beweisführung in diesem Deliktbereich erforderlich. Die jährlichen Lageberichte des BKA stellen zwar einen direkten Zusammenhang zwischen der Einrichtung von speziellen Dienststellen/Zuständigkeiten bei der Polizei und der Zunahme von Menschenhandelsverfahren her.¹⁵ Trotzdem werden nicht in allen Bundesländern solche Fachdezernate eingerichtet.

Klaus Jansen, Bundesvorsitzender des Bundes Deutscher Kriminalbeamter erklärt die rückläufigen Zahlen von identifizierten Menschenhandelsfällen mit dem Fehlen spezialisierter Kriminalbeamter in vielen Bundesländern. Weil es in der Bundesrepublik in jedem Land eine andere Bearbeitungszuständigkeit bei der Polizei gibt, läuft man Gefahr, potenzielle Opfer nicht zu erkennen und ihre Aussagebereitschaft durch inadäquaten Umgang zu verringern.¹⁶ Außerdem ist die Vernetzung zwischen den verschiedenen Landeskriminalämtern, wenn Fachdezernate fehlen, fast unmöglich.¹⁷ Vor allem bei den Staatsanwaltschaften, stellt die Studie des BKA „Straftatbestand Menschenhandel“ fest, fehlen spezielle Fachdezernate, die sich ausschließlich mit Menschenhandelsdelikten befassen. In den meisten Fällen sind die Buchstabensachgebiete zuständig und nur bei größeren Verfahren werden die Sonderdezernate Organisierte Kriminalität oder Rotlichtmilieu eingeschaltet. Aufgrund einer im Rahmen der oben genannten BKA Studie durchgeführten Umfrage wie auch der Befragung poli-

¹⁵ Während das Lagebild 1999 eine Abnahme in den Zahlen der Ermittlungsverfahren durch die schwache personelle Besetzung und die breite Aufgabenpalette der zuständigen Kommissariate feststellt, führt das Lagebild 2000 die Zunahme der Ermittlungszahlen auf die Einrichtung von Spezialdienststellen und deren entsprechende personelle Ausstattung zurück. Vgl. URL: <http://www.bka.de/lageberichte/mh.htm>.

¹⁶ Carstensen, Bernd 2006: Bund Deutscher Kriminalbeamter fordert Einrichtung von speziellen Fachdienststellen zur Bekämpfung von Menschenhandel bei der Polizei. Pressemitteilung vom 06.03.2006 URL: http://www.bdk.de/index.php?option=com_content&task=view&id=635&Itemid=309&mscid=-1.

¹⁷ Rudat, Heike 2005: Ein erfolgreiches Modell der Kooperation zwischen Polizei und Beratungsstellen zur Bekämpfung des Menschenhandels. In: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen: Menschenhandel. Materialien. Zusammengestellt anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Berliner Fachkommission Frauenhandel, Berlin, S. 39-41.

zeilicher Dienststellen im Rahmen dieser Studie lässt sich folgendes Bild über die Situation in den sechs untersuchten Ländern zeichnen.

In *Hamburg* existiert ein spezielles Zeugenbetreuungsprogramm für Opfer von Menschenhandel, das von der Dienststelle 22 des LKA durchgeführt wird. Dieses Programm unterscheidet sich von anderen Opferschutzprogrammen dadurch, dass nicht nur der Schutz bzw. die Unterbringung von Betroffenen durch die Polizei gewährleistet wird, sondern auch ein Teil der sozialen Betreuung. Die Ermittlungen dagegen werden von der Dienststelle 65 durchgeführt. Da es sich bei Delikten nach §233 StGB (Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung) um grundsätzlich andere Straftatbestände handelt, wird momentan eine Arbeitsgruppe in der Dienststelle 53 (Wirtschaftskriminalität) eingerichtet. Ein gesondertes Fachdezernat Menschenhandel bei der Hamburger Staatsanwaltschaft existiert nicht. Bei Menschenhandelsdelikten ermittelt die Abteilung 67 (Organisierte Kriminalität). Angesichts der hohen Fallkonzentration in Hamburg stellte die BKA-Studie von 2006 eine überraschend niedrige Sonderzuständigkeit einzelner Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft (25 %) fest.¹⁸

In *Bremen*, gab ein LKA-Beamter an, habe die Zuständigkeit für Menschenhandel im Zuge der Kriminalreform sehr oft gewechselt. Seit 2006 gibt es im LKA das K44 Menschenhandel/Rotlichtkriminalität mit 4,5 Stellen. Vorher war Menschenhandel im K32, dem Fachkommissariat für Sexualstraftaten, angesiedelt. Bei der Staatsanwaltschaft beschäftigt sich, unabhängig davon, ob ein Bezug zur Organisierten Kriminalität besteht, ein spezielles Dezernat mit Verfahren wegen Menschenhandels. Dieses Dezernat ist auch für Verfahren wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz in Zusammenhang mit Prostitution zuständig. Menschenhandel nach §233 StGB fällt in die Zuständigkeit der Dienststelle K54 Migrations- und Arbeitsdelikte.

In *Berlin* findet die BKA Studie eine ausgesprochen hohe Sonderzuständigkeit einzelner Mitarbeiter bei der Ermittlung von Menschenhandelsfällen auf polizeilicher (67%) und staatsanwaltschaftlicher Ebene (100%) vor. Allerdings weist die Fachkommission Frauenhandel in Berlin darauf hin, dass diese Sonderzuständigkeit bei der Staatsanwaltschaft nur bei größeren Verfahren gegeben sei. Eine Notwendigkeit für die Errichtung eines Sonderdezernats Menschenhandel wird von der Senatsverwaltung für Justiz zurückgewiesen.¹⁹

Trotz vergleichsweise niedrigen Fallzahlen existieren in *Bayern* (vor allem in Großstädten) Sonderzuständigkeiten für Menschenhandelsfälle bei der Polizei. Bayern ist ebenso eines der wenigen Bundesländer, das eine entsprechende Zuständigkeit in den größeren Staatsanwaltschaften eingerichtet hat.

In *Nordrhein-Westfalen* unterscheiden sich die Zuständigkeiten von Kommune zu Kommune. Allerdings stellte die BKA-Umfrage eine hohe Zuständigkeit einzelner Polizeibeamter (77%, die höchste in Deutschland) und eine niedrigere bei den StaatsanwältInnen (35%) fest.

In *Sachsen*, so die BKA Umfrage, gibt es eine eindeutig niedrige Sonderzuständigkeit von 40% auf polizeilicher bzw. 25% auf staatsanwaltschaftlicher Ebene. Die Gründe für die eingeschränkte Schwerpunktsetzung auf Menschenhandel könnten mangelnde Ressourcen wie auch die besonderen Erscheinungsformen des Menschenhandels als grenzüberschreitendes Phänomen in dieser Region sein.

¹⁸ Die Prozentzahlen entsprechen den Angaben von PolizeibeamtInnen/StaatsanwältInnen, ob einzelne Mitarbeiter sich im Rahmen ihrer Arbeit schwerpunktmäßig mit Menschenhandel beschäftigen.

¹⁹ Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen 2005, S.6.

3.3 Identifizierung, existierende Verweismechanismen und Kooperationsvereinbarungen

Mangelnde Kenntnisse und fehlende Sensibilisierung bei Polizei und Staatsanwaltschaft wurden wiederholt als eine Hürde für die angemessene Identifizierung von Menschenhandelsopfern bezeichnet.²⁰ Gerade dort, wo keine spezialisierten Einheiten gebildet würden, fehlten auch die Verwaltungsvorschriften zur Identifizierung und zum Opferschutz.²¹

Für eine angemessene Identifizierung von Opfern von Menschenhandel ist auch der Aufbau so genannter nationaler Verweismechanismen (NRM²²) erforderlich. Das betrifft die Einrichtung eines Systems oder Netzwerks zur Weiterleitung der identifizierten Menschenhandelsfälle an die zuständigen Behörden und Fachberatungsstellen, die Schutz und Unterstützung anbieten. Um sicherzustellen, dass die Betroffenen entsprechend ihrer Rechte und Bedürfnisse angemessene Hilfe erhalten, müssen auch die administrativen Abläufe zwischen den Behörden verbindlich geregelt werden.²³ Die Praxis zeigt, dass sich Betroffene nur unter Schwierigkeiten den Strafverfolgungsbehörden gegenüber offenbaren. Unter diesen Voraussetzungen muss also die Einbindung der Fachberatungsstellen im Identifizierungsprozess möglichst schnell erfolgen.

Die Befragten in allen untersuchten Ländern gaben an, durch die Ausarbeitung von Kooperationsvereinbarungen solche Verweismechanismen aufgebaut zu haben. Allerdings unterscheiden sich die Kooperationsvereinbarungen in den einzelnen Ländern durch ihre Formulierung und hinsichtlich der Kompetenzen, die den unterschiedlichen beteiligten Akteuren (vor allem der Polizei und den Fachberatungsstellen) zugesprochen werden. Die Empfehlungen des von der BLAG ausgearbeiteten „Kooperationskonzeptes im Identifizierungsprozess“ werden offensichtlich nicht in allen Ländern gleichermaßen befolgt. Das BLAG-Kooperationskonzept empfiehlt:

„Bereits bei der ersten Kontaktaufnahme der Ermittlungsbehörden zu einem potentiellen Opfer ist dieses über die Möglichkeiten der Unterstützung durch eine unabhängige Fachberatungsstelle aufzuklären (...). Sobald die ermittlungsführende Dienststelle den Verdacht hat, dass es sich um ein Opfer von Menschenhandel handeln könnte, nimmt sie umgehend Kontakt mit der Fachberatungsstelle auf (...).“²⁴

Ferner sind die Fachberatungsstellen bei der Entscheidung über die Aufnahme von Betroffenen in die vorliegenden Schutzprogramme zu beteiligen. Den Fachberatungsstellen ist auch die Möglichkeit der Anwesenheit bei Vernehmungen der Betroffenen durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht einzuräumen, sofern die Personen damit einverstanden sind.

Die erste Kooperationsvereinbarung in Deutschland wurde 1999 zwischen dem LKA und der Beratungsstelle KOOFRA in *Hamburg* unterschrieben. Sie definiert klar die Pflichten und Rechte seitens der Polizei und der Beratungsstelle und regelt die Einbindung von KOOFRA

²⁰ Ausführlich bei Herz / Minte 2006.

²¹ Vgl. Ohne Autor 2007: Bewegung in Europa und in Deutschland. Gegen Menschenhandel und für Betroffene – Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft. Dokumentation der Veranstaltung am 13. Juni 2007 im Deutschen Bundestag. URL: http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/Dokumentation_Menschenhandel_130607.pdf.

²² Die Abkürzung NRM lehnt sich an den englischen Begriff „National Referral Mechanism“ an.

²³ European Commission 2004: Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. Brüssel, 22 Dezember 2004.

²⁴ Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel 2007b.

im Identifizierungsprozess zum erstmöglichen Zeitpunkt. Auch die Kooperationsvereinbarung in *Nordrhein-Westfalen* folgt wörtlich den oben zitierten Empfehlungen der BLAG zu den Beteiligungsrechten der Fachberatungsstellen und ihrer frühestmöglichen Anbindung im Identifizierungsprozess.²⁵ Die Kooperationsvereinbarung in *Bayern* von 2004 hingegen sieht eine Einbindung der Fachberatungsstellen nur vor, wenn ihre Betreuungsarbeit von den Strafverfolgungsbehörden als „erforderlich“ angesehen wird.²⁶ Der im November 2007 veröffentlichte Leitfaden für die Kooperation zwischen Behörden und Fachberatungsstellen in *Baden-Württemberg* formuliert ebenso keine eindeutigen Regeln für die schnelle Einbindung von Fachberatungsstellen: „Sofern bei geplanten Maßnahmen Aspekte der Geheimhaltung nicht entgegenstehen und das Einvernehmen der Staatsanwaltschaft vorhanden ist, werden die Fachberatungsstellen und (...) (die Leistungsbehörden) frühzeitig informiert.“ Das Kooperationskonzept in *Rheinland-Pfalz* bezieht sich ausschließlich auf die Situation der gefährdeten Opferzeuginnen im Strafverfahren, die nicht in Opferschutzprogramme aufgenommen werden konnten. In *Sachsen* regelt die Kooperationsvereinbarung, dass es bei nicht aussagebereiten Frauen im Ermessen der Polizei liegt, die Fachberatungsstelle einzubinden. Eine Vertreterin von KOBRAnet gab an, dass die Fachberatungsstelle versuchte durchzusetzen, dass an alle von der Polizei aufgegriffenen Frauen (also auch an solche, bei denen nach Ermessen der Polizei keinen Verdacht auf Menschenhandel vorliegt) Infomaterial der Fachberatungsstellen verteilt wird und nicht nur an jene, bei denen konkrete Anhaltspunkte für Menschenhandel vorliegen. Dies konnte aber aus rechtlichen Gründen nicht durchgesetzt werden. In *Bremen* existiert nur eine mündliche Vereinbarung zwischen NRO und Strafverfolgungsbehörden. In der Regel identifiziert das K44 Betroffene von Menschenhandel. In der Praxis sieht es dann so aus, dass die Betroffenen von der Polizei in die Kategorien Opfer, Nicht-Opfer und unentschiedene Zeuginnen getrennt werden. Entsprechend der polizeilichen Gefährdungsanalysen übernimmt die Fachberatungsstelle dann die Frau.

Einige Fachberatungsstellen haben angegeben, bei polizeilichen Vernehmungen der von Menschenhandel Betroffenen die Möglichkeit zu haben, alleine mit der Betroffenen zu sprechen und diese auch zu beraten. Eine solche Praxis erleichtert erheblich die Betreuung der Betroffenen, die sehr oft nach ihrem Aufgriff durch die Polizei misstrauisch und ängstlich sind und zwischen den unterschiedlichen Rollen der involvierten Akteure nicht klar unterscheiden können. Wie wichtig die Einrichtung von Verweismechanismen und die Einbindung der Fachberatungsstellen im Identifizierungsprozess sind, zeigen auch die folgenden Beispiele.

Praxisbeispiele:

Einbindung der Fachberatungsstellen in den Identifikationsprozess

Obwohl die Beratungsstelle *Solwodi* über die landesweite Rotlichtmilieu-Fahndung in *Rheinland-Pfalz* im März 2007 informiert war und sich auf die Betreuung von Betroffenen vorbereitete, bekam sie nicht die Möglichkeit, mit

²⁵ Kooperationskonzept zwischen Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von OpferzeugInnen von Menschenhandel in Nordrhein-Westfalen, 2000.

²⁶ „Erscheint im Zuge polizeilicher Ermittlungen in Menschenhandelsfällen – außerhalb polizeilicher Schutzmaßnahmen – eine Betreuung von Opfern erforderlich, wendet sich die ermittlungsführende Dienststelle der Polizei in Absprache mit der Staatsanwaltschaft möglichst frühzeitig in Zusammenhang mit polizeilichen Einsätzen, bei denen mit Aufgriffen von Betroffenen zu rechnen ist, an die örtliche Fachberatungsstelle mit der Bitte um weitere Betreuung.“ (Zusammenarbeitsvereinbarung 2005).

einer Frau zu sprechen, die nach eigenen Angaben Opfer von Menschenhandel war. Nachdem die Frau in Abschiebehaft zwei Aussagen vor der Polizei und einem Richter machte, habe sie bei einer dritten Vernehmung mit der Staatsanwaltschaft alles widerrufen und wurde binnen drei Stunden abgeschoben.²⁷ Nach Angaben einer Untergruppe von *Solwodi* in *Bayern* käme die dortige Beratungsstelle mit Betroffenen, die nicht aussagebereit seien, gar nicht erst in Kontakt. Dies schließe für die Frauen die Möglichkeit aus, eine Bedenkfrist (Ausreisefrist) zu bekommen. Um solche Fälle zu reduzieren, berät die Fachberatungsstelle *Jadwiga* aus *München* Betroffene in bayrischen Abschiebe- oder Untersuchungshaftanstalten. Mit diesem Angebot werden vor allem Frauen erreicht, die sich nicht zu einer Aussage entschlossen haben oder wegen Verstößen gegen das Aufenthalts-/Beschäftigungsgesetz inhaftiert sind. Durch die Beratung entschlossen sich einige der Betroffenen doch auszusagen oder könnten bei der Rückkehr unterstützt werden. Laut *Jadwiga* gibt es einen steigenden Bedarf für diese Unterstützungsangebote. Im Jahr 2006 kamen 35% der an die Fachberatungsstelle vermittelten Betroffenen aus (Abschiebe-)haftanstalten

Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden

Ein bulgarisches Roma-Mädchen wurde in Bayern Opfer von Arbeits- und sexueller Ausbeutung. Es wurde im Alter von 13 Jahren in Bulgarien verheiratet und bekam mit 14 Jahren ein Kind. Weil der Ehemann gewalttätig war, kehrte es bald zu seiner Familie zurück. Kurz darauf nahm die Familie das Angebot eines Bekannten an, das Mädchen in Deutschland zu beschäftigen. Der vereinbarte Tageslohn sollte 15 Euro betragen und direkt an die Familie in Bulgarien ausgezahlt werden. In Mai 2007 wurde die 15-Jährige nach Deutschland gebracht. Dort arbeitete sie ohne Entlohnung mehrere Monate in einer bayerischen Gasstätte. In dieser Zeit wurde sie mehrmals geschlagen und vergewaltigt. Als der Lohn für die Arbeit der Tochter nicht wie versprochen in Bulgarien ankam, informierte die Familie die bulgarische Polizei. Über Interpol wurde eine internationale Suchaktion gestartet. Im Oktober 2007 wurde das Mädchen von der Polizei entdeckt und vernommen. Laut der Polizeibeamten hatte sich die junge Frau bei ihren Aussagen in Widersprüche verwickelt und wurde als unglaubwürdige Zeugin eingestuft. Die Polizei stellte nach der Vernehmung keinen Fall von Menschenhandel fest und das Mädchen wurde zurück zur Arbeitsstelle gebracht. Im Dezember 2007 gelang es dem Mädchen zu fliehen. Es wurde in einem nahe gelegenen Mädchenheim untergebracht, die Polizei wurde informiert. Ein Vormund oder sonstige Unterstützung wurden nicht organisiert. Es sei bei der Vernehmung klar geworden, dass das Mädchen freiwillig nach Deutschland gekommen wäre und kein Fall von Menschenhandel vorliege. Darüber hinaus hätte es den Wunsch geäußert, möglichst schnell zu seiner Familie zurückzukehren und lediglich um die Finanzierung seiner Rückkehr nach Bulgarien gebeten. Im Januar 2008 wurde IOM Deutschland durch IOM Sofia kontaktiert. Die bulgarische Polizei hatte sich an IOM Sofia gewandt mit der Frage, ob die Organisation nicht für die Rückkehrkosten des Mädchens nach Bulgarien aufkommen könne. IOM Deutschland kontaktierte daraufhin eine regionale Fachberatungsstelle von *Solwodi*. Eine Mitarbeiterin traf das Mädchen in dem Heim, wo es untergebracht war. Mit Hilfe einer Dolmetscherin erzählte das Mädchen von seinen traumatischen Erfahrungen. Nach Aussagen der *Solwodi*-Mitarbeiterin handelte sich bei der jungen Frau höchstwahrscheinlich um einen Fall von schwerem Menschenhandel. Nach Auskunft der Heimmitarbeiter sei der Körper des Mädchens bei der Ankunft mit blauen Flecken übersät; es sei verängstigt gewesen und habe oft geweint; die Familie in Bulgarien berichtete Drohungen per Telefon bekommen zu haben. Um mehr über die Einzelheiten des Falls zu erfahren, wandte sich *Solwodi* an die zuständige Polizeistelle und an die Staatsanwaltschaft. Diese erklärte, dass weitere Vernehmungen nicht notwendig wären. Eine lokale soziale Beratungsstelle besuchte die Familie in Bulgarien und befürwortete die Rückkehr des Mädchens zu seiner Familie.

²⁷ Mehr zu dem Fall bei *Solwodi* 2007: Zur Abschiebung eines Opfers von Menschenhandel. Pressemitteilung vom 23.03.2007. URL: <http://www.solwodi.de/436.0.html>.

Da die Zahl der durch Polizei oder Justiz identifizierten Fälle von Menschenhandel rückläufig ist, suchen die Beratungsstellen neue Möglichkeiten, um mit Betroffenen Kontakt aufzunehmen. Immer häufiger wird die Mehrheit der Fälle, die den Behörden bekannt ist, durch Aktivitäten der Nicht-Regierungs-Organisationen vor Ort – offene Zentren, Telefonhotlines, Streetwork, Sensibilisierung von Freiern, Hotlines und Öffentlichkeitsarbeit – identifiziert.

Zunehmende Bedeutung von Streetwork und Kontakten zu anderen relevanten Behörden bei der Identifizierung von Menschenhandelsfällen

Erwähnenswert ist eine Initiative von Karo e. V. in Sachsen: die Stammtischtreffen mit Freiern. Diese Treffen finden einmal monatlich in Cheb (Tschechien) statt. Der Freierstammtisch dient in erster Linie der Gesundheitsprävention, um Freier für die Situation der Prostituierten und damit auch für mögliche Anzeichen von Zwangsprostitution oder Menschenhandel zu sensibilisieren. Darüber hinaus stellen diese Treffen eine Möglichkeit dar, Hinweise von Freiern auf Frauen zu erhalten, die zur Prostitution gezwungen werden oder Betroffene von Menschenhandel sind.

Im Bremen arbeiten die Fachberatungsstelle BBMeZ und die AIDS/STD-Beratung des Gesundheitsamtes eng zusammen. Das Projekt „Apartmentarbeit“ informiert die überwiegend ausländischen Prostituierten, die in Modelwohnungen arbeiten über die Risiken sexuell übertragbarer Krankheiten und weist auf kostenlose Angebote des Bremer Gesundheitsamts hin. Durch diese Form der aufsuchenden Sozialarbeit werden Hinweise auf eventuelle Zwangsprostitution gesammelt, Kontakte zu Betroffenen hergestellt und diese bei Bedarf an die Fachberatungsstellen vermittelt.

Die Fachberatungsstelle des Diakonischen Werks in Hagen gab an, neue Initiativen zur Erweiterung ihrer regionalen Kooperationspartnerschaften begonnen zu haben. In der Zukunft wolle sie, nach dem erfolgreichen Kooperationsmodell mit der Polizei, auch mit anderen lokalen Ämtern, z. B. dem Ordnungs- und Zollamt, zusammenarbeiten.

3.4 Identifizierung von Menschenhandelsfällen nach § 233 StGB

Drei Jahre nach der Einführung des neuen Straftatbestands Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft gibt es immer noch keine bundesweit geltenden Indikatoren, die die Identifizierung von Opfern von Zwangsarbeit erleichtern. Weil bis jetzt nur wenig politisches Engagement zum Thema gezeigt wurde und sich keines der beteiligten Ministerien zuständig für die Behandlung dieser Gruppe von Betroffenen sieht, bleibt es erneut Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Akteure, den Aufbau von entsprechenden Verweis- und Schutzmechanismen für Opfer von Menschenhandel nach § 233 StGB voranzutreiben und durch die Aufdeckung von Fällen auf die gesetzlichen Verpflichtungen hinzuweisen, die Deutschland seit dem Jahr 2005 mit der Reform des Strafgesetzes dieser Gruppe von Opfern von Menschenhandel gegenüber übernommen hat.

Praxisbeispiel:

Anwendung des § 233 StGB

Ban-Ying in *Berlin* hat die erste Indikatorenliste für das Gaststättengewerbe erstellt und diese an andere Fachberatungsstellen weitergeleitet. Auch *KOBRAnet* in *Zittau* erarbeitet momentan eine Indikatorenliste für Menschenhandel nach §233 StGB. Die Liste soll als Grundlage für eine weitere Bearbeitung durch die Polizei und andere

zuständige Behörden dienen. Ziel ist es, sich dem Problem aus regionaler und integrativer Perspektive zu nähern.

Ein weiteres positives Beispiel für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Politik sowie für das Publikmachen von Fällen nach § 233 ist die Arbeit einiger Beratungsstellen. Trotz unregelmäßiger Identifizierungs- und Verwaltungsabläufe sowie fehlender Strukturen und Ressourcen betreuen einige NROen (z.B. *Jadwiga in München, Ban-Ying in Berlin, Kobra in Hannover*) Betroffene von Zwangsarbeit nach §233 StGB.

Empfehlungen:

Kooperationsvereinbarungen: Sensibilisierung und Meldepflichten der Polizeidienststellen und der Ausländerbehörden

Die Untersuchung zeigte, dass in mehreren Bundesländern, die Kooperationsvereinbarungen zwischen den beteiligten Akteuren dem Inhalt und dem Sinn der von der BLAG empfohlenen Zusammenarbeitsstandards nicht entsprechen. So ist in mehreren Bundesländern die Einbindung der Fachberatungsstellen gar nicht geregelt oder dem Ermessen der Strafverfolgungsbehörden überlassen. Wie die oben beschriebenen Fälle zeigen, führt dies oft zu groben Fehlern bei der Identifizierung von Menschenhandelsfällen. Diesbezüglich erscheint eine Untersuchung der bestehenden Kooperationsvereinbarungen, die die Mängel und die Fehler bei der Regelung der Zusammenarbeit der beteiligten Stellen genau aufzeigt, dringend notwendig.

Oft wird auch die Rolle der Ausländerbehörde im Identifizierungsprozess vernachlässigt. Zwar regelt das zweite Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz vom August 2007 die Beteiligungspflichten und -rechte der zuständigen Behörden in aufenthaltsrechtlichen Fragen, wenn den Strafverfolgungsbehörden konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass die betreffende Person Opfer von Menschenhandel wurden. Es obliegt aber weiterhin den Ländern durch spezielle Weisungen oder Kooperationsvereinbarungen die Ausländerbehörden zu veranlassen, die Strafverfolgungsbehörden von sich aus zu benachrichtigen, wenn sie im konkreten Fall einen Verdacht auf Menschenhandel hegen. Nur in wenigen Bundesländern (z.B. in Nordrhein-Westfalen) liegen Weisungen vor, die eine solche Regel enthalten.

Verlagerung des Ermittlungsansatzes

Angesichts der Auswirkungen der EU-Erweiterung und des Prostitutionsgesetzes von 2002 auf die Strafverfolgung von Menschenhandel sind neue Ermittlungsansätze zur Aufdeckung von Menschenhandelsfällen erforderlich, z. B. durch die Verlagerung der Ermittlungsansätze und die Entwicklung alternativer Kontrollmechanismen im Bereich des Arbeitsschutzrechtes. Eine Sensibilisierung und Ausbildung von Ausländerbehörden und weiteren relevanten Behörden und Organisationen (z.B. Zollfahndung und Gewerkschaften) bezüglich der Situation von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung Betroffener ist dringend notwendig.

4. Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen

Alle befragten Fachberatungsstellen haben die aufenthaltsrechtliche Situation der Betroffenen als dringendstes Problem ihrer Betreuungsarbeit bezeichnet. Da es weiterhin keine eindeutigen Regeln in diesem Bereich gebe, wüssten sie nicht über welche Möglichkeiten sie verfügen, den Betroffenen zu helfen. Die aufenthaltsrechtliche Situation der Betroffenen entscheidet über den Charakter der sozialen Betreuung: ob es sich um ein langfristiges Programm handelt, das Integrations-, Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen einschließt oder lediglich um eine kurzfristige Betreuung zur Deckung der dringendsten Bedürfnisse der Betroffenen und der Rückkehr ins Heimatland.

Das Thema war besonders aktuell im Vorfeld der Änderungen im AufenthG, die am 28 August in Kraft getreten sind. KOK, Bündnis 90/Die Grünen, einige Landesverbände und Vertreter des Bundes Deutscher Kriminalbeamter sowie mehrere andere zivilgesellschaftliche und politische Akteure haben sich nachdrücklich für eine umfassende Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie eingesetzt. Insbesondere die Hilfsorganisationen wiesen auf die negativen Konsequenzen der unterschiedlichen Auslegung von aufenthaltsrechtlichen Vorschriften für die Situation der Betroffenen hin. Sie forderten die Einführung von bundesweit einheitlichen Regelungen, die eine bedarfsgerechte Unterstützung sicherstellen. Weil ein wichtiger Teil dieser Forderungen in der Endfassung des Gesetzes nicht berücksichtigt wurde, bleibt das Thema weiterhin aktuell.

Obwohl sich die Ausländerbehörden mit der aufenthaltsrechtlichen Bearbeitung von Menschenhandelsfällen befassen, sind es in der Regel die Strafverfolgungsbehörden, die die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, ihre Verlängerung bzw. ihren Entzug veranlassen. Dies ist vor allem dadurch bedingt, dass die Aufenthaltsrechte der Betroffenen an ihre Rolle im Strafverfahren gebunden sind. Außerdem befassen sich die Ausländerbehörden mit Menschenhandel nicht thematisch (z. B. mit den Umständen einer illegalen Einreise oder den Tatbeständen in einem konkreten Menschenhandelsfall). Sie sind lediglich für die Einhaltung und Ausführung der Vorschriften des Zuwanderungsgesetzes zuständig. In diesem Sinne sind es die von den Strafverfolgungsbehörden ermittelten und vorgelegten sachgerechten Erwägungen, die die Entscheidung der Ausländerbehörde im einzelnen Fall beeinflussen. Die wichtigsten Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Betroffenen, die nach dem neuen Zuwanderungsgesetz geregelt bzw. nicht geregelt wurden, betreffen die *Aufenthaltsrechte* der Opfer (Bedenkfrist und Aufenthaltserlaubnis während und nach dem Verfahren, AufenthG); die *Unterbringung* und den *Lebensunterhalt* (nach AsylbLG, SGBII und XII) und den *Zugang zum Arbeitsmarkt* (Beschäftigungsverfahrensordnung).

Wichtig: Die Änderungen im AufenthG gehen vor allem auf die Verpflichtungen Deutschlands zur Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie zurück. Diese Änderungen regeln jedoch lediglich die Situation der Betroffenen aus Drittstaaten. Die Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Betroffenen aus den neuen EU-Staaten sind nach wie vor nicht geklärt. Für EU-BürgerInnen gilt in der Regel das Freizügigkeitsgesetz der Gemeinschaft, das Vorrang vor dem deutschen AufenthG hat. Das Freizügigkeitsrecht bringt aber nicht automatisch bzw. nur bedingt einen Zugang zu sozialen Leistungen. Momentan besteht in den meisten Bundesländern eine große Unsicherheit, wie die finanzielle Unterstützung von Betroffenen

aus EU-Staaten gesichert werden soll. Dies stellt ein großes Problem in der Arbeit der Fachberatungsstellen dar, da sie im Zuge der EU-Osterweiterung immer häufiger mit Betroffenen aus den „neuen“ EU-Ländern (insbesondere Rumänien und Bulgarien) zu tun haben.

4.1 Ausreisefrist

Das neue AufenthG setzt eine Ausreisefrist von mindestens einem Monat fest, wenn der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der/die Betroffene Opfer von Menschenhandel wurde (§ 50 Abs. 2 a). Damit werden die in der EU-Richtlinie empfohlenen 3 Monate Bedenkzeit für Opfer von Menschenhandel nicht voll ausgeschöpft, sondern lediglich das erforderliche Minimum gewährt. Allerdings weist das Gesetz darauf hin, dass diese Frist so zu bemessen sei, dass die betroffene Person eine Entscheidung treffen kann, ob sie bereit ist, im Strafverfolgungsprozess auszusagen. Die Fachberatungsstellen und die spezialisierten Kriminalbeamten sind der Meinung, dass die einmonatige Frist nicht ausreicht, um sich zu erholen und eine sichere Entscheidung zu treffen. Außerdem kritisiert KOK die Tatsache, dass die Frist im Gesetz nicht als „Bedenk- und Stabilisierungsfrist“ sondern lediglich als „Ausreisefrist“ erwähnt wird. Dies könnte dazu führen, so KOK, dass die zuständigen Behörden „den Sinn und Zweck einer solchen Regelung nicht erkennen“ und den ihnen gegebenen Ermessensspielraum nicht im Sinne der Betroffenen und hiermit der Strafverfolgung ausschöpfen.²⁸

Alle befragten Beratungsstellen und Polizeidienststellen wiesen darauf hin, dass die Identifizierung von Menschenhandelsopfern sehr oft einen längeren Zeitraum als die vorgegebenen vier Wochen benötigt. Die Untersuchung stellte fest, dass in den Bundesländern, in denen gute Kooperationsmechanismen zwischen Ausländerbehörden und Polizei ausgearbeitet wurden (wie das folgende Beispiel aus Hamburg zeigt), in der Praxis sehr oft über die im AufenthG enthaltenen Mindestregelungen hinaus im Sinne der Betroffenen entschieden wird.

Praxisbeispiele:

Identifizierung und Ausreisefrist

In *Hamburg* wird die vierwöchige Frist oft verlängert, ohne dass zusätzliche Bedingungen gestellt werden. Je nachdem wie KOOFRA oder das LKA die Bedürfnisse der Betroffenen einschätzten, bekämen die Betroffenen oft eine Verlängerung auf acht Wochen, gegebenenfalls auch länger. Falls es sich um eine Betroffene handele, die nicht in das Zeugenschutzprogramm der Polizei aufgenommen wurde und ausschließlich von KOOFRA betreut werde, erfordere der Antrag auf Verlängerung der Bedenkzeit eine Bescheinigung der zuständigen LKA-Dienststelle. Nach Angaben des LKA in Hamburg werde diese in der Regel ohne weitere Überprüfung des Falls seitens der Polizei erstellt. Es gäbe Fälle, in denen Betroffene sich erst nach der Verlängerung der vierwöchigen Frist für eine Aussage entschieden.

Oftmals zeigt die Praxis anderer Bundesländer jedoch, dass diese Frist nur dann verlängert wird, wenn Rückkehrmaßnahmen eingeleitet oder Dokumente beschafft werden müssen. Anders als in Hamburg ist in Bayern z.B.

²⁸ KOK 2007: Aktualisierte Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 05. Juni 2007. URL: <http://www.kok-buero.de/data-/Medien/KOKaktuelleStellungnahmeZuw.G.pdf>.

für eine Fristverlängerung allein die Bestätigung der ermittelnden Staatsanwaltschaft entscheidend. Allerdings wies eine Organisation von *Solwodi in Bayern* darauf hin, dass die Ausreisefrist in der bayerischen Praxis nicht relevant sei, da die Beratungsstelle nicht die Möglichkeit bekommt, mit Betroffenen, die nicht aussagebereit sind, in Kontakt zu treten. Die Ausreisefristregelung käme somit gar nicht zur Anwendung.

4.2 Aufenthaltstitel

Falls der/die Betroffene sich während der Ausreisefrist für eine Aussage vor Gericht entscheidet, kann ihm/ihr für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ohne die Angaben des Opfers die Erforschung des Sachverhalts erschwert und ferner seine Anwesenheit für sachdienlich erachtet wird (§ 25 Abs. 4a AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis wird für jeweils sechs Monate erteilt und verlängert; in begründeten Fällen ist eine längere Geltungsdauer zulässig.

Diese Regelung wird vor allem dafür kritisiert, dass sie als eine „Kann“-Vorschrift die Erteilung von Aufenthaltstiteln dem Ermessen der Behörden überlässt und dadurch das Aufenthaltsrecht der Opfer nicht gewährleistet. Dies stehe im Widerspruch zu der „Ist-Bestimmung“ in der EU-Richtlinie²⁹ und könne sogar als „Vertragsverletzung“ gedeutet werden.³⁰ Ferner wird kritisiert, dass die Erteilung des Aufenthaltstitels vom Abbruch jeglicher Verbindungen zu den beschuldigten Personen seitens der Betroffenen abhängt. Damit lägen die Anforderungen des AufenthG höher als die der EU-Richtlinie, die die Kontaktaufnahme zu den Beschuldigten als Grund eines Entzuges des Aufenthaltstitels und nicht den Abbruch von Kontakten als eine Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels vorsieht. Laut KOK enthalte die Regelung unbestimmte Rechtsbegriffe, die die Entscheidung der Behörden erschweren und unterschiedliche Maßnahmen zur Folge haben könnten.³¹

Praxisbeispiele:

Mitwirkungskompetenzen bei aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen

Die Ausländerbehörde in *Berlin* hat im September 2007 ausführliche Hinweise zur Anwendung des AufenthG veröffentlicht. Diese weisen auf unbestimmte Begriffe hin oder vermeiden sie gänzlich und regeln die Verfahrensweise zwischen Staatsanwaltschaft, Polizei und Ausländerbehörde so, dass der Ermessensspielraum der Ausländerbehörde in der Praxis enorm eingeschränkt wird: „Auch wenn § 72 Abs. 6 lediglich ein Beteiligungserfordernis vorsieht und § 25 Abs. 4a S. 1 als Ermessensvorschrift ausgestaltet ist, ist grundsätzlich dem schriftlichen Votum der Staatsanwaltschaft, auch was die Dauer der Erlaubnis angeht, zu folgen“.³² Aus Gründen der Verwaltungseffizienz kann auch die Polizei ein schriftliches Votum vorlegen unter der Bedingung, dass das Votum der Staatsanwaltschaft durch den Polizeipräsidenten beschafft und ihm gegenüber erklärt wird oder die Staatsanwaltschaft ihre Beteiligungsrechte und -pflichten gänzlich an den Polizeipräsidenten in Berlin delegiert.

²⁹ Die EU-Richtlinie sagt „wird erteilt“. Vgl. Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren. Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union 6.8.2004.

³⁰ Aviva 2008: Erster EU-Tag gegen den Menschenhandel. Pressemitteilung Januar 2008. URL: http://www.avivaberlin.de/aviva/content_Public%20Affairs_Politik%20+%20Wirtschaft.php?id=10936.

³¹ KOK 2007.

³² Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, Ausländerbehörde Berlin 2007: Vorläufige Anwendungshinweise der Ausländerbehörde Berlin. Erstellt am 25.09.2007, S. 125.

Von einer möglichen Beteiligung des Strafgerichts nach § 72 Abs. 6 sei aus Gründen der Verwaltungseffizienz abzusehen. Wenn die Staatsanwaltschaft (oder Polizei unter der oben erwähnten Bedingung) eine längere Geltungsdauer als 6 Monate befürwortet und begründet, ist die Aufenthaltserlaubnis für bis zu maximal drei Jahre auszustellen (vgl. § 26 Abs. 1 S. 1).

In *Hamburg* arbeitet die Polizei (nach Absprache mit der Staatsanwaltschaft) mit der Ausländerbehörde zusammen. Nach Angaben des LKA entscheidet die Ausländerbehörde in den konkreten Fällen grundsätzlich nach dem Votum der Polizei, das oft über die vorgegebenen Aufenthaltsmindestfristen in Sinne der Betroffenen hinausginge.

Auch in *Bremen* sind die aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen der Ausländerbehörde fallbezogen und richten sich nach den Einschätzungen des LKAs. Nach Angaben der Fachberatungsstelle in Bremen ist die Ausreisefrist im Einzelfall verhandelbar. Von Vorteil erweist sich neben dem "kurzen Draht" zwischen Ausländerbehörde, Polizei und Fachberatungsstelle auch, dass das LKA im Stadtstaat über Ermittlungskompetenzen und damit über direkte Fallkenntnisse verfügt.

In *Sachsen* erfolgt die Entscheidung darüber, ob die Aussage einer Zeugin/eines Zeugen für ein Strafverfahren benötigt wird, durch die die Ermittlungen führende Polizeidienststelle im Einvernehmen mit der zuständigen Staatsanwaltschaft. Die Ausländerbehörden werden darüber umgehend in Kenntnis gesetzt und haben bei unentschlossenen und aussagebereiten Zeuginnen bis zum August 2007 nach der VwV Opferschutzrichtlinie vom 29.9.06 entschieden.³³ Diese Sächsische Verwaltungsvorschrift entsprach im Kern den § 50 Abs. 2a und 25 Abs. 4a des AufenthG und gab der Ausländerbehörde denselben Ermessensspielraum, den das geänderte AufenthG vorsieht.

4.3 Aufenthalt nach Beendigung des Strafverfahrens

Das AufenthG regelt die Situation der Opfer nach Beendigung des Strafverfahrens nicht. In der Regel erlischt der Aufenthaltstitel automatisch, nachdem das Verfahren abgeschlossen ist. Allerdings verweisen mehrere Weisungen und Anwendungshinweise darauf, dass in begründeten Einzelfällen nach der Beendigung des Verfahrens die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG in Betracht kommen kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn bei den OpferzeugInnen einschließlich enger Familienangehöriger eine erhebliche unmittelbare Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit im Falle einer Rückkehr in den Herkunftsstaat besteht. In diesen Fällen besteht gemäß § 60 Abs. 7 AufenthG ein zielstaatbezogenes Abschiebungsverbot und zwar vor, während und nach dem Strafverfahren³⁴.

Eine Weisung der Hamburger Behörde für Inneres vom September 2007 deutet darauf hin, dass „bei gefährdeten Zeuginnen in ganz besonders gelagerten Einzelfällen auch eine Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG (Staatsangehörigkeitsgesetz) in Betracht kommen“ kann.³⁵ Bei einer Einbürgerung im besonderen öffentlichen Interesse kann nach Nr. 8.1.3.5 der Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum StAG die im Regelfall erforderliche Aufenthaltsdauer erheblich verkürzt werden (von acht Jahren auf min-

³³ Kooperationsvereinbarung zwischen der Polizei und der Fachberatungsstelle KOBRA-net für Opfer von Menschenhandel im Freistaat Sachsen (August 2007).

³⁴ Bundesministerium des Innern AZ.: PGZU – 128 406/1: Hinweise zu den wesentlichen Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970) (Hinweise zum Richtlinienumsetzungsgesetz) Stand: 18.12.2007. URL: http://www.infonet-frsh.de/fileadmin/infonet/pdf/BMI_HinweiseAendGesetz.pdf, S. 41.

³⁵ Weisung an das Hamburger Einwohner-Zentralamt über die aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen bei Opfern von Menschenhandel und bei gefährdeten Zeugen (A 261/254.00-12/5/218.30-10) vom 24.09.2007.

destens drei Jahre). Allerdings soll das besondere öffentliche Interesse, so die Weisung, von der obersten Behörde des jeweiligen Landes bestätigt werden.

Praxisbeispiel:

Anwendung von § 25 Abs. 3 AufenthG

Nach Angaben des LKA haben in *Hamburg* mehrere Opferzeuginnen nach dem Ende des Prozesses ein Bleiberecht aus humanitären Gründen erhalten. Als Anhaltspunkt für die Initiierung einer Überprüfung der Gefährdungslage der Betroffenen im Herkunftsland galten die Aussagen der betreffenden Zeugin. Die Überprüfung der Situation am Herkunftsort wie auch eine mögliche Gefährdung der Familienangehörigen der Zeugin durch ihre Aussagen im Verfahren wurde in gegebenen Fällen in Kooperation mit den zuständigen Strafverfolgungsbehörden vor Ort durchgeführt. Aufgrund der gewonnenen Informationen wurde eine Gefährdungsanalyse vom LKA erstellt und auf deren Basis ein Antrag auf längerfristiges Bleiberecht bei der Ausländerbehörde in Hamburg gestellt. Nach Angaben des LKA sei für die Erstellung der Gefährdungsanalyse bzw. für einen Antrag auf Bleiberecht kein hundertprozentiger Nachweis erforderlich. Schon der Wahrscheinlichkeit, dass die Frau oder ihre Familie nach der Rückkehr ins Heimatland einer konkreten Gefahr ausgesetzt werden könnten, werde Rechnung getragen. Die Verfahrensabläufe erfolgten in der Praxis reibungslos und schnell. Die Ausländerbehörde entscheide in der Regel im Sinne der von der Polizei erstellten Analysen.

Ob diese Praxis in Zukunft weiter bestehen bleibt, ist fraglich. Ein Novum im AufenthG ist die Einbindung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in die Entscheidungsverfahren nach § 25 Abs. 3. Obwohl die Beurteilung, ob ein rechtliches Abschiebungshindernis vorliegt, auf der Gefährdungseinschätzung des zuständigen LKA beruht, ist vor einer Entscheidung gemäß § 72 Abs. 2 AufenthG (Beteiligungserfordernisse) das BAMF zu beteiligen. Eine Beratungsstelle aus Nordrhein-Westfalen hat angegeben, dass kürzlich der Abschiebungshindernisantrag einer Frau aufgrund der Gefährdungsanalyse des LKA am Votum des BAMF gescheitert sei. Bezüglich dieser Regelung kritisiert der KOK, dass „zurzeit die zuständigen Ermittlungsbehörden bei dieser Prüfung nicht beteiligt (werden), obwohl diese Stellen das Gefährdungspotential für die betroffenen Personen grundsätzlich gut und sachgerecht einschätzen können“.³⁶

Diesbezüglich sagt die Kooperationsvereinbarung zwischen Fachberatungsstelle und Polizei in *Sachsen* wie nach dem Abschluss des Verfahrens vorgegangen werden sollte: „Liegen nach Abschluss des Verfahrens konkrete Gefährdungsgründe vor, die einer Rückkehr der Opferzeugin ins Herkunftsland entgegenstehen, sollten die Kooperationspartner mit der zuständigen Ausländerbehörde und dem BAMF weiter zusammenarbeiten, um ggf. ein Bleiberecht zu erwirken.“³⁷

In *Bayern* entscheiden nach Angaben einer Mitarbeiterin des Staatsministeriums des Inneren allein die Ausländerbehörden in Abstimmung mit dem BAMF über das Vorliegen eines zielstaatenbezogenen Abschiebehindernisses. Schon vor den Änderungen im Zuwanderungsgesetz äußerte sich Renate Hofmann (Solwodi) über die Praxis im Freistaat folgenderma-

³⁶ KOK 2007, S. 10

³⁷ Kooperationsvereinbarung zwischen der Polizei und der Fachberatungsstelle KOBRA-net für Opfer von Menschenhandel im Freistaat Sachsen (August 2007).

ßen: „Hier in Bayern werden die Frauen nach wie vor sehr rasch nach der polizeilichen und richterlichen Vernehmung wieder nach Hause geschickt - sonst ist die Gefahr, dass es so aussieht man würde den Frauen etwas versprechen, ihre Aussagen mit einem Aufenthaltstitel belohnen, ‚erkaufen‘ – und das hätte natürlich negative Folgen für den Prozess.“³⁸

Empfehlungen:

Genaue Regelung der Zuständigkeiten bei aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die fallbezogenen Entscheidungen der Ausländerbehörden bezüglich der aufenthaltsrechtlichen Situation der Betroffenen in besonderem Maße von deren Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bzw. von den Weisungen der Länderministerien abhängen, die die Anwendung des AufenthG in der Praxis regeln. Nach dem neuen AufenthG sind zwar die Ausländerbehörden bundesweit verpflichtet, die zuständigen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen über ihre Entscheidungen zu informieren sowie Strafverfolgungsbehörden bei ihren Entscheidungen zu beteiligen.³⁹ Das AufenthG regelt aber nicht die Verfahrensabläufe zwischen den unterschiedlichen Behörden. Es definiert z. B. nicht, welche Rolle die Sachanalysen der zuständigen Polizeidienststellen bei der Entscheidung der Ausländerbehörden spielen sollen. Oft ist jedoch die Polizei besser als die Staatsanwaltschaft über die tatsächliche Situation der Betroffenen informiert, weil sie Opferschutz- bzw. Opferbetreuungsprogramme durchführt und vorwiegend in enger Kooperation mit den Fachberatungsstellen arbeitet. Deswegen erscheint es empfehlenswert, dass die Anwendungshinweise der Länderinnenministerien - nach dem Beispiel der oben zitierten Anwendungshinweise aus Berlin - genaue Regelungen vorgeben, die die Rolle der ermittelnden Polizeidienststellen bei den aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen der Ausländerbehörde eindeutig festlegen. Die Sachverständigen der Polizei sollten auch direkt an Entscheidungen über das Vorliegen von zielstaatenbezogenen Abschiebehindernissen beteiligt werden.

³⁸ Hofmann, Renate 2006: Und jetzt? (Anstelle eines Schlusswortes). Fachtagung am 08.03.2006 in Augsburg Mönnersache Frauenhandel – Freier, Täter, Jedermann.

URL: <http://www.gegenfrauenhandel.de/download/Schlusswort-Hofmann.pdf>.

³⁹ Relevant in diesem Zusammenhang sind die folgenden Regelungen im AufenthG: § 50 Abs. 2a (Informationspflichten der Ausländerbehörde gegenüber den Betroffenen), § 72 Abs. 6 (Beteiligungsrechte der Staatsanwaltschaft bzw. der ermittelnden Polizeibehörde), § 87 Abs. 5 (Informationspflichten der beteiligten Stellen gegenüber der Ausländerbehörde) sowie § 90 Abs. 4 (Informationspflichten der Ausländerbehörde gegenüber der beteiligten Stellen).

5. Sozialleistungen und Finanzierungsmöglichkeiten für Betroffene von Menschenhandel

5.1 Unterbringung

Nach § 15 a AufenthG werden unerlaubt eingereiste Ausländer, die nicht um Asyl ersuchen, auf die Länder in die so genannten Sammelunterkünfte verteilt. Der KOK hat mehrfach darauf hingewiesen, dass eine große Zahl der von Menschenhandel Betroffenen zu dieser Ausländergruppe gehört und es in der Praxis immer wieder vorkommt, dass Betroffene durch die Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörde (ZAAB) des jeweils zuständigen Bundeslandes umverteilt werden.⁴⁰ Die bekannten Fälle zeigten deutlich, so der KOK, dass diese Praxis sehr nachteilig für die Situation der Betroffenen, ihre Aussagebereitschaft und dadurch auch für eine effektive Strafverfolgung sei. Diesbezüglich wies auch der Leiter des LKA Baden-Württemberg, Klaus Hiller, im Juli 2005 auf Fälle nigerianischer Opferzeuginnen hin, die in Sammelunterkünften für Flüchtlinge vor Ort untergebracht wurden: „Sie haben sehr schnell aufgrund der belastenden Situation im Asylbewerberheim zu ihrem Bordell wieder Kontakt gesucht.“⁴¹

Alle im Rahmen dieser Studie befragten Behörden und Fachberatungsstellen haben angegeben, dass ihnen Fälle von Umverteilung von Menschenhandelsbetroffenen in ZAAB Einrichtungen nicht bekannt seien. Obwohl die Betroffenen von Menschenhandel laut Gesetz keinen gesonderten Anspruch auf eine geeignete Unterbringung haben, bleiben sie in dieser Hinsicht, sei es durch die Entwicklung besonderer Unterbringungskonzepte oder durch existierende Kooperationsvereinbarungen zwischen Fachberatungsstellen und Behörden, aus der Gruppe der Asylbewerber ausgeschlossen. Das erste Land, das eine verbindliche Regelung zur Unterbringung der Betroffenen von Menschenhandel auf Landesebene erlassen hat, war Niedersachsen. Seit November 2005 sind Personen, bei denen konkrete Tatsachen für eine Betroffenheit von Menschenhandel vorliegen, von der Unterbringung in diesen zentralen Einrichtungen auszunehmen.

Auch wenn eine Unterbringung in Sammelunterkünften in der Praxis selten vorkommt, stellen sich weitere Probleme, die bei der Unterbringung von Betroffenen berücksichtigt werden müssen: Die Unterkunftsorte müssen anonym sein, aber dennoch Kontakt zum sozialen Umfeld bzw. soziale Integration ermöglichen; sie müssen für BetreuerInnen leicht erreichbar und ihre Finanzierung muss gesichert sein. Angesichts ihres oft sehr labilen Zustands sowie aus Sicherheitsgründen müssen die Betroffenen möglichst schnell und entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen eine Unterkunft bekommen.

Die Untersuchung zeigte, dass sehr oft auch innerhalb der Bundesländer verschiedene Unterbringungskonzepte existieren. In *Hamburg* z.B. ist die Unterbringung für die Mehrheit der Opferzeuginnen durch das spezielle Zeugenbetreuungsprogramm des LKAs gewährleistet. Die Betroffenen werden meistens in Vororten gelegenen Wohnungen untergebracht. Oft über-

⁴⁰ KOK 2007.

⁴¹ Hiller, Klaus 2006: Herausforderungen und Problemlagen bei konkreten Ermittlungsverfahren – Handlungserfordernisse. Rede am 15.11.2006 auf der BKA-Herbsttagung „Illegale Migration – Gesellschaften und polizeiliche Handlungsfelder im Wandel.“
URL: http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/herbsttagung/2006/langfassung_hiller.pdf.

steigen die Mietkosten die Leistungssätze der Träger, die Differenz wird in solchen Fällen aus dem Budget des LKA-Zeugenbetreuungsprogramms bezahlt. Die wenigen Betroffenen, die sich nicht in ein Zeugenbetreuungsprogramm begeben wollen, den Aufnahmebedingungen nicht entsprechen oder diese nicht einhalten, werden von der Fachberatungsstelle KOOFRA in Frauenhäusern untergebracht. Über mehrere Jahre hinweg unterhielt die Beratungsstelle eine eigene Wohnung, die vor ein paar Monaten wegen fehlender Finanzierungs- und Betreuungsmöglichkeiten und der damit einhergehenden ineffizienten Nutzung aufgelöst wurde.

Bei ihrer Wahl der Unterkunft sind die Fachberatungsstellen vor allem von den Finanzierungsmöglichkeiten abhängig. Welche Behörden für die Rückerstattung der Mietkosten zuständig sind, ist nach wie vor in den einzelnen Ländern bzw. Kommunen unterschiedlich geregelt. An vielen Orten werden die Frauen in den örtlichen Frauenhäusern untergebracht. Für OpferzeugInnen, die in LKA-Zeugenschutzprogramme aufgenommen werden, wird die Unterkunft (geschützte Wohnungen) in der Regel von der Polizei gewährleistet. Einige Fachberatungsstellen (z. B. Solwodi) bevorzugen eine zentrale Unterbringung⁴² und unterhalten eigene Wohnungen zur Unterbringung ihrer KlientInnen.

Praxisbeispiele:

Dezentrales Unterbringungskonzept

Das Frauenministerium in *Nordrhein-Westfalen* hat 1995 ein Unterbringungskonzept für Betroffene von Menschenhandel entwickelt, das von den Fachberatungsstätten des Bundeslandes sehr positiv bewertet wurde. Um eine möglichst gute Lösung für die Unterbringung der Betroffenen zu erarbeiten, hat das damalige Ministerium für die Gleichstellung von Mann und Frau ein Modellprojekt finanziert. Die Dortmunder Mitternachtsmission hat die Bedingungen der verschiedenen dezentralen und zentralen Unterbringungsmöglichkeiten anhand der Situation der Betroffenen in der Praxis untersucht und ausgewertet. Verschiedene Aspekte haben bei der Auswertung eine Rolle gespielt: Sicherheit, Geheimhaltung, Schutzvorkehrungen, Notrufmöglichkeiten, Kapazitäten und Flexibilität, Erreichbarkeit, Anbindung an Grundversorgung und soziales Umfeld, Finanzierbarkeit etc. Die Ergebnisse des Modellprojektes, die für ein dezentrales Unterbringungsmodell sprachen, dienten der Formulierung einer landesweiten „Konzeption zur sicheren Unterbringung der von Menschenhandel betroffenen Frauen“⁴³. Die Kosten für die Unterbringung werden je nach Bedarf über zwei Haushaltstitel im Etat des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) bezahlt.

5.2 Finanzierung des Aufenthalts

Abhängig von ihrem Aufenthaltstitel (befristet oder dauerhaft), können Opfer von Menschenhandel Leistungen nach dem AsylbLG, dem SGB XII und dem SGB II in Anspruch nehmen. Die meisten von Menschenhandel Betroffenen sind grundsätzlich zur Ausreise verpflichtet,

⁴² Bei dem zentralen Unterbringungsmodell werden spezielle Wohnungen dauerhaft für die Betroffenen von Menschenhandel eingerichtet. Eine dezentrale Unterbringung bedeutet dagegen die Nutzung verschiedener vorhandener Unterkünfte und Aufnahmeeinrichtungen je nach Situation: Frauenhäuser, Frauenübernachtungsstellen, Unterbringungsmöglichkeiten bei den freien Wohlfahrtsverbänden, Privatunterkünfte, flexible Anmietung von Hotels und Ferienwohnungen, Zufluchtswohnungen anderer Projekte und Beratungsstellen.

⁴³ Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen 1996: Bekämpfung von Menschenhandel. Konzeption zur sicheren Unterbringung der von Menschenhandel betroffenen Frauen.

sie befinden sich nur „vorübergehend“ (für die Dauer des Gerichtsverfahrens) in Deutschland und können Leistungen nur nach dem AsylbLG erhalten. Mit Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld) und XII (Lebensunterhalt) können nur diejenige Betroffene aus EU-Ländern versorgt werden, die Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen. Bei anderen Unionsbürgergruppen hängt die Zahlung von Sozialleistungen davon ab, wie lange sie sich schon in Deutschland aufhalten.

5.3 Leistungen nach AsylbLG

Obwohl nach dem neuen Zuwanderungsgesetz Menschenhandelsopfer aus Drittstaaten einen Aufenthaltstitel bekommen, werden sie in allen Bundesländern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz versorgt, das grundsätzlich Ausländer mit einer Duldung als Zielgruppe hat. Die Leistungen nach dem AsylbLG liegen in der Regel etwa 30% unter dem normalen Sozialhilfesatz und sind lediglich an einer Mindest- und Notversorgung ausgerichtet. Obwohl die UnionsbürgerInnen zu einer anderen Ausländergruppe gehören, wird die überwiegende Zahl der Betroffenen aus den „neuen“ EU-Staaten ebenso nach dem AsylbLG versorgt.

Die Grundleistungen nach AsylbLG betragen in den unterschiedlichen Ländern zwischen 170 und 190 Euro pro Monat. Zusätzlich erhalten die Betroffenen einen Bargeldbetrag in Höhe von 40-50 Euro (so genanntes Taschengeld). Da die Bedürfnisse der Betroffenen viel höher liegen, müssen die Beratungsstellen in vielen Bundesländern andere Wege für die Deckung der alltäglichen im Rahmen der sozialen Betreuung entstehenden Kosten (z.B. Fahrt- und Telefonkosten) suchen. Nicht erstattet werden nach dem AsylbLG auch Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen. Ferner sieht das AufenthG die Übernahme von Dolmetscher- und Übersetzungskosten nach § 6 AsylbLG nur unter sehr strengen Voraussetzungen als „sonstige Leistung“ an, so dass diese Leistungen regelmäßig nicht gewährt werden.

5.4 Leistungen nach SGB II und XII

Der Versuch, Ansprüche nach SGB II und SGB XII für EU-Staatsangehörige geltend zu machen, gestaltet sich üblicherweise sehr zeitintensiv. Die Feststellung der Zugangsberechtigung hängt von mehreren Faktoren ab und unterliegt zahlreichen Überprüfungen. Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII schließen einander aus, wobei erstere vorrangig sind. Als leistungsberechtigt werden Personen anerkannt, die „erwerbsfähig“ und „hilfebedürftig“ sind und ihren „gewöhnlichen Aufenthalt“ in der Bundesrepublik haben. Dabei ist der „gewöhnliche Aufenthalt“ an die Arbeitserlaubnis geknüpft: Nach § 7 und § 8 haben Ausländer ihren „gewöhnlichen Aufenthalt“ in Deutschland, wenn ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung ohne Beschränkung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte. Danach können nicht nur einzelne Gruppen von EU-BürgerInnen, sondern auch Drittstaatsangehörige einen Anspruch nach Leistungen nach SGB II haben. Dies betrifft insbesondere die Betroffenen von Menschenhandel, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 (Abschiebungsschutz) oder nach § 23a AufenthG (Härtefallentscheidungen) besitzen.

Die Finanzierung der Betroffenen nach SGB II und XII wird in der Regel einzelfallbezogen entschieden. Als besonders problematisch erweist sich die Finanzierung der (neuen) osteu-

ropäischen UnionsbürgerInnen. Im Folgenden wird die Praxis in der Hansestadt Hamburg beschrieben, die dem Vorgehen in den meisten Bundesländern gleicht.

Praxisbeispiele:

Versorgung von Betroffenen aus EU-Staaten nach dem AsylbLG

Nach einer Weisung der Behörde für Inneres in Hamburg⁴⁴ wird das Freizügigkeitsrecht nur bei den Staatsangehörigen aus den alten EU-Ländern und Malta und Zypern ohne weitere Prüfung erteilt. Bei Staatsangehörigen von Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Ungarn und Tschechien, die den Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit unterliegen, muss bei der Agentur für Arbeit geprüft werden, ob nach § 284 Abs. 6 SGB III in Verbindung mit § 6a BeschVerfV die Erteilung einer EU-Arbeitserlaubnis möglich ist. Ist dies der Fall, so ist nach Erteilung der Arbeitserlaubnis durch die Agentur für Arbeit eine Freizügigkeitsbescheinigung auszustellen. Für diese ist eine Meldeadresse in Hamburg erforderlich. Auch die Familienangehörigen dieses Personenkreises genießen Freizügigkeit. Laut der Weisung sind freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger grundsätzlich nach dem SGB II leistungsberechtigt.

In Hamburg wie auch in den meisten anderen Bundesländern werden Opfer von Menschenhandel aus den „neuen“ EU-Staaten nicht nach SGB II bzw. XII versorgt. Laut den Angaben von KOOFRA äußerten die zuständigen Mitarbeiter der ARGE in Hamburg, dass nach ihrem Kenntnisstand bei diesen Personen kein Anspruch auf Versorgung nach dem SGB bestehen könne. Angesichts des von der ARGE angedeuteten möglichen negativen Ausgangs eines Prüfungsverfahrens der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie der langwierigen und komplizierten Verwaltungsabläufe bei der Ausstellung einer Freizügigkeitsbescheinigung haben die Vertreter der beteiligten Stellen auf einem Treffen der Fachkommission Frauenhandel erwogen, dass eine Versorgung nach AsylbLG angemessener im Sinne der Betroffenen aus den „neuen“ EU-Mitgliedstaaten erscheint. Bei dieser Entscheidung wird auch dem Freizügigkeitsgesetz der Union Rechnung getragen, das besagt, dass UnionsbürgerInnen rechtlich nicht schlechter gestellt werden dürfen als Drittstaatsangehörige (§ 11 FreizügG/EU). Um solche Fälle in der Praxis zu vermeiden, besagt die Weisung aus Hamburg, dass auch eine Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG möglich ist. In diesem Fall beziehen die Betroffenen jedoch Leistungen nach dem AsylbLG. Dabei gab KOOFRA allerdings zu bedenken, dass der Anspruch auf Leistungen nach dem SGB für diese Zielgruppe grundsätzlich überprüft werden muss, um eine Finanzierung unterhalb des rechtmäßigen Anspruchs auszuschließen.

Nach den Angaben der zuständigen Behörden wird in allen untersuchten Ländern ähnlich vorgegangen. In Berlin, Sachsen, Bremen und Nordrhein-Westfalen (mit Ausnahme Düsseldorf) werden Betroffene aus den „neuen“ EU-Staaten gruppenbezogen nach dem AsylbLG versorgt. Nur in Einzelfällen könnten Betroffene nach SGB II versorgt werden: vor allem diejenigen, die sich seit mehreren Jahren in der Bundesrepublik aufhalten und eine Niederlassungserlaubnis oder langfristige Aufenthaltserlaubnis besitzen.

Einige Praxisbeispiele (vor allem aus Bayern und Nordrhein-Westfalen) zeigen jedoch, dass diese Thematik auch innerhalb eines Bundeslandes völlig unterschiedlich gehandhabt werden kann: So gibt es in diesen Ländern Fälle, in denen einige Betroffene, da sie von den Ausländerbehörden als Opferzeugin nach § 25 Abs. 4a AufenthG eingestuft werden, Leis-

⁴⁴ Weisung an das Hamburger Einwohner-Zentralamt vom 24.09.2007.

tungen nach AsylbLG bekommen, obwohl sie nicht aus einem Drittstaat stammen. Wieder andere Sozialämter zahlen abhängig vom Aufenthaltsstatus der Betroffenen gar keine Leistungen an EU-BürgerInnen.

Praxisbeispiele:

Keine Versorgung von Betroffenen aus den „neuen“ EU-Mitgliedstaaten

Nach Angaben der Fachberatungsstelle Agisra, wurden die Betroffenen aus „neuen“ EU-Staaten in der Stadt Köln in den Jahren 2005 bis 2007 nach dem AsylbLG versorgt. Mit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens in die EU im Januar 2007 hat die zuständige ARGE die Versorgung von Menschenhandelsopfern nach dem AsylbLG jedoch als gesetzeswidrig erklärt. Seit dem bekommen die betroffenen BürgerInnen aus den „neuen“ EU-Staaten gar keine Versorgung. Trotz fortdauernder Gespräche mit der ARGE und des Einschaltens der nordrhein-westfälischen Fachkommission Frauenhandel, des KOK und der BLAG bleibt das Problem weiter bestehen.

Die Untersuchung zeigte aber, dass auch positive Praxisbeispiele existieren. Jadwiga in Bayern hat eine interne Vereinbarung mit den örtlichen Leistungsträgern getroffen, dass diesen Frauen Leistungen nach SGB XII bzw. SGB II gezahlt werden. Auch in Düsseldorf werden die Betroffenen von Menschenhandel, die aus einem „neuen“ EU-Land stammen, nach SGB II versorgt.

Versorgung von betroffenen Unionsbürgerinnen nach SGB XII und SGB II

Noch vor der Aufnahme der ersten osteuropäischen Staaten in die Europäische Union im Jahr 2005 hat die Frauenberatungsstelle in Düsseldorf einen Antrag bei der ARGE in Düsseldorf zur Regelung der Finanzierung des Aufenthalts der Betroffenen aus den „neuen“ EU-Ländern gestellt. Bei einem Arbeitstreffen zwischen ARGE und der Beratungsstelle wurden die Einzelheiten der Versorgung und die rechtliche Situation der Betroffenen geklärt. Als EU-BürgerInnen, wurde auf diesem Treffen argumentiert, dürfen die Frauen keine Duldung bekommen, als Zeuginnen im Prozess benötigen sie jedoch eine angemessene Finanzierung. Daraufhin hat die ARGE eine Ansprechpartnerin für die Behandlung dieser Fälle beauftragt. Nach Angaben der Frauenberatungsstelle verläuft seit dem Jahr 2005 die Finanzierung aller EU-BürgerInnen unproblematisch und unbürokratisch. In der Regel entscheidet die ARGE über eine Finanzierung nach SGB II oder SGB XII innerhalb einer Woche.

Besonders problematisch ist die Gewährleistung einer angemessenen medizinischen Versorgung, die über eine Notfallversorgung nach dem AsylbLG hinausgeht. Häufig sind aber gerade diese stabilisierenden Hilfsmaßnahmen äußerst notwendig für die Überwindung der erlittenen Traumata und entscheidend für einen selbstsicheren Auftritt der Zeuginnen vor Gericht. Auch weitergehende therapeutische Behandlungen der Betroffenen werden von den Leistungsträgern aus Kostengründen oft nicht gewährt. Um eine psychotherapeutische Behandlung der Betroffenen dennoch sicher zu stellen, gehen die Beratungsstellen in vielen Bundesländern oft den Umweg über Behandlungszentren, wie z. B. Refugio oder Wildwasser e.V., die über kostenlose Therapieangebote verfügen. Bei langen Wartezeiten von bis zu drei Monaten für ein Erstgespräch und bis zu einem Jahr für einen Therapieplatz können diese Angebote jedoch lediglich als Notlösung betrachtet werden.

Praxisbeispiele:

Therapeutische Versorgung und Behandlung bei chronischen Erkrankungen

Die Bremer Behörden argumentieren, dass die Bewilligung langfristiger Therapien nach AsylbLG § 6 die Ausnahme darstelle. Für die Kostenübernahme von psychotherapeutischen Behandlungsmaßnahmen verlangen die Bremer Leistungsträger das Gutachten eines Facharztes, der „nachvollziehbar und schlüssig attestiert, dass die Maßnahme zur Sicherung der Gesundheit des Leistungsberechtigten unerlässlich, dass ihre Aufnahme auch im Hinblick auf die voraussichtliche Dauer des weiteren Aufenthalts sachgerecht ist und dass gleichwertige, kostengünstigere Behandlungsmaßnahmen nicht zur Verfügung stehen.“⁴⁵

Weil nach § 6 AsylbLG nur eine medizinische Notversorgung vorgesehen ist, werden die Kosten bei chronischen Erkrankungen von den Leistungsträgern nur selten übernommen. Um dennoch die medizinische Behandlung einer chronisch an Hepatitis C erkrankten Opferzeugin, die nach dem AsylbLG versorgt wurde zu ermöglichen, verklagte die Beratungsstelle KOBRA net den Freistaat Sachsen erfolgreich im Widerspruchsverfahren.

5.5 Zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten

Opferentschädigungsgesetz (OEG)

Aufgrund der erlittenen Menschenrechtsverletzungen haben Menschenhandelsopfer ein Anrecht auf Entschädigung. Diese kann in Form eines Schadenersatzanspruches im Zivil- oder Strafverfahren eingeklagt werden.⁴⁶ Auch wenn der Schadenersatzanspruch nicht durchgesetzt wird, hat das Opfer nach dem OEG einen Anspruch auf Entschädigung gegenüber dem Staat. Allerdings wurde in der Vergangenheit das Schmerzensgeld für Asylbewerber den Lebensunterhaltsleistungen nach dem AsylbLG angerechnet. Weil nach internationalem Recht ein Staat die Verpflichtung trägt, Personen vor Gewalttaten auf seinem Territorium zu schützen, muss er im Versagungsfall für die Entschädigung des Gewaltopfers aufkommen. Aus diesem Grund beschloss das Bundesverfassungsgericht im Juni 2006, dass die Anrechnung von Schmerzensgeldern nach § 7 des Asylbewerberleistungsgesetzes unzulässig ist, und forderte den Gesetzgeber auf, dieses bis zum 03.06.2007 auch gesetzlich festzulegen. Mehrere Fachberatungsstellen gaben an, dass das OEG vermehrt in der Praxis angewendet werde. Für Anträge nach dem OEG sind die Versorgungsämter zuständig, allerdings werden sie in den unterschiedlichen Ländern unterschiedlich bezeichnet.⁴⁷

Rückkehrprogramme

Für Opfer von Menschenhandel kann eine Rückkehrhilfe aus den REAG/GARP Programmen⁴⁸ beantragt werden. Sie werden von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) Deutschland durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und der zu-

⁴⁵ Antwortschreiben des Senators für Justiz und Verfassung zu den Forderungen des Fachtags „Ich wollte doch nur ein besseres Leben“ zu den Hintergründen und Auswirkungen unfreiwilliger Prostitution (Bremen, 7. November 2007), vom 07.01. 2008.

⁴⁶ Mehr zu diesem Punkt auf S.13 ff.

⁴⁷ Für mehr Informationen: Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel 2007a: Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Information Materialien zur Gleichstellungspolitik Nr. 107. URL: <http://www.kok-buero.de/index.php?idcat=112&lang=1>

⁴⁸ Vgl. IOM 2007: Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany (REAG) Government Assisted Repatriation Programme (GARP). URL: <http://www.iom.int/germany/downloads/REAG-GARP%20Infoblatt%202008%20pdf-version.pdf>.

ständigen Länderministerien, die die Programme jeweils zur Hälfte finanzieren. Es werden Reisekosten (Bus- oder Bahnreise oder Flug) übernommen und eine Reisebeihilfe von 100 Euro pro Person ausbezahlt. Eine zusätzliche GARP-Starthilfe wird abhängig vom Herkunftsland gezahlt. EU-Staatsangehörige können die Rückkehrhilfe ebenfalls in Anspruch nehmen, allerdings erhalten sie keine GARP-Starthilfe.

5.6 Zuständigkeit der Leistungsträger/Finanzierungskonzepte

Auch die Vorgehensweise bei der finanziellen Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Besonders problematisch ist die Finanzierung in den Ländern, in denen die Zuständigkeit der einschlägigen Ämter nicht geregelt ist. Die Schwierigkeiten resultieren vor allem aus der Tatsache, dass die Betroffenen sehr oft aus Sicherheitsgründen an einem anderen Ort als dem Aufgriffsort untergebracht werden und diesen auch falls notwendig mehrfach wechseln müssen. Fachberatungsstellen und Landeskriminalämter, die Zeugenschutzprogramme betreiben, haben in diesem Zusammenhang über Schwierigkeiten bei der Geltendmachung der Ansprüche nach AsylbLG und SGB II bzw. SGB XII berichtet. Aufgriffs- und Unterbringungskommunen stritten über ihre Zuständigkeit und die Versorgungs- und Unterbringungskosten würden manchmal über längere Zeit kaum oder gar nicht erstattet.

In mehreren Ländern (z.B. Hamburg, Nordrhein-Westfalen) gibt es die Regelung, dass die Kommunen am Aufenthaltsort zuständig sind. In einigen Ländern wurde durch Handreichungen geregelt, dass der Aufgriffsort seine Zuständigkeit weiter behält, auch wenn die Betroffenen aus Sicherheitsgründen den Wohnort gewechselt haben (z.B. in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt).

Als eher ungeeignet gestalten sich Modelle, die eine Finanzierung von Maßnahmen für die soziale Betreuung von Betroffenen durch Gewinnabschöpfung vorsehen. In *Sachsen* wurde die Einrichtung eines Fonds zur Unterstützung von OpferzeugInnen angesichts niedriger Fallzahlen vom Staatsministerium des Innern zurückgewiesen. Ein solcher Fonds wäre von abgeschöpften illegalen Vermögensgewinnen abhängig, die im Bereich Menschhandel jedoch nicht vorlägen.⁴⁹ Ähnlich verhält sich die Lage in *Bremen*. Das Projekt "Gewinnabschöpfung" sieht vor, dass die Ermittlungstätigkeiten bei Polizei und Justiz im Hinblick auf Gewinnabschöpfungsmaßnahmen intensiviert werden sollen, um eine dauerhafte Finanzierung der Fachberatungsstelle sicherzustellen. Auch hier entsprechen bislang die erzielten Einnahmen nicht den Erwartungen der Behörden, die anvisierten Sockelbeträge wurden nicht erreicht.⁵⁰

⁴⁹ Stellungnahme des Sächsischen Staatsministerium des Inneren vom 12.08.2006 Drucksache 4/5197.

⁵⁰ Antwortschreiben des Bremer Senators für Justiz und Verfassung zu den Forderungen des Fachtags „Ich wollte doch nur ein besseres Leben“ zu den Hintergründen und Auswirkungen unfreiwilliger Prostitution, vom 28. Januar 2008.

Praxisbeispiele:

Finanzierungskonzept Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat 1995 ein zentrales und dadurch vergleichsweise unkompliziertes Finanzierungsmodell eingeführt, das von den verschiedenen kooperierenden Partnern positiv bewertet wird. Im Budget des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) wurden zwei Haushaltstitel eingerichtet, die der Deckung von Unterbringungs- und Honorarkosten (Rechtshilfe-, Dolmetscher-, Fahrtkosten etc.) dienen. Das MGFFI finanziert auch die Arbeit der acht in Nordrhein-Westfalen tätigen Fachberatungsstellen. Im Unterschied zum unten beschriebenen rheinland-pfälzischen Finanzierungskonzept, können nach diesem Modell alle Opfer von Menschenhandel nach § 232 StGB versorgt werden, auch während der vierwöchigen Ausreisfrist.⁵¹ Die Kosten für den Lebensunterhalt bestreiten nach wie vor die Kommunen im Aufenthaltsort. Die Anträge auf Finanzmittel für Honorare und Personalkosten werden von den Beratungsstellen jährlich gestellt und am Ende jeden Jahres vom MGFFI gebilligt. Dabei richten sich die Fachberatungsstellen nach den Ausgaben des vorigen Jahres. Bei Mehrbedarf können jederzeit zusätzliche Mittel beantragt werden. Die Kosten für die Unterbringung hingegen werden nach Bedarf gestellt. Positiv zu bewerten bei diesem Konzept ist auch, dass im Unterschied zu anderen Ländern das MGFFI eine Verknüpfung zwischen Haushaltsmitteln für die Opferunterstützung und Gewinnabschöpfungsgeldern vermeidet.

Finanzierungskonzept Rheinland-Pfalz

Erwähnenswert ist das Finanzierungskonzept in Rheinland-Pfalz, wo im Jahr 2004 ein Opferfonds im Rahmen des rheinland-pfälzischen Kooperationskonzeptes eingerichtet wurde.⁵² Der Opferfonds ist mit 100 000 Euro ausgestattet. Die Mittel wurden während des dreijährigen Bestehens jedoch nie völlig ausgeschöpft. Das Land unterstützt mit diesen Mitteln die Fachberatungsstelle Solwodi. Aus diesem Fonds werden auch den zuständigen Sozialämtern die Ausgaben für Leistungen nach dem AsylbLG und SGB II bzw. SGB XII zurückerstattet sowie Miet-, Fahrt-, Umzugs- und Übersetzungskosten gedeckt. Rechtsanwalts-, Übersetzungs- und Therapiekosten werden dagegen nicht übernommen. Mit den Mitteln dieses Fonds können allerdings nur OpferzeugInnen unterhalten werden, die nicht in die Zeugenschutzprogramme der Polizei aufgenommen werden können, aber dennoch im laufenden Verfahren benötigt werden. Eine zentrale Rolle bei den Verwaltungsabläufen der Finanzierung spielt die Zeugenschutzdienststelle beim LKA, das eine Mittlerrolle zwischen der Verwaltungsstelle des Fonds einerseits und den Fachberatungsstellen sowie den Sozialämtern andererseits übernommen hat. Die Einrichtung des Fonds habe die Kooperation zwischen den involvierten Akteuren erleichtert, allerdings bleibe die Versorgung der Betroffenen während der Ausreisfrist problematisch. Eine Besonderheit dieses Modells ist, dass die Versorgung der Betroffenen durch ein Kennziffernsystem erfolgt. So wird die Nennung von persönlichen Daten zur Bewahrung der Anonymität vermieden. Nach Angaben des Ministeriums des Innern und für Sport wird das Konzept momentan überarbeitet.

5.7 Erwerbstätigkeit

Mit dem Inkrafttreten der zweiten Änderung des Zuwanderungsgesetzes wurde die Beschäftigungsverfahrensverordnung durch eine neue Regelung ergänzt: Nach § 6 a (BeschVerfV)

⁵¹ Von diesem werden jedoch die Opfer nach §233 StGB ausgeschlossen. In einzelnen Fällen kann eine Versorgung/Unterbringung doch in Erwägung gezogen werden.

⁵² Kooperationskonzept zur Verbesserung des Schutzes gefährdeter Zeuginnen in den Fällen von Menschenhandel. Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz vom 5. November 2003.

kann in Zukunft Betroffenen, die über einen Aufenthaltstitel aufgrund ihrer Eigenschaft als OpferzeugInnen verfügen, die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung ohne eine Vorrangsprüfung (§ 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG) erteilt werden. Bisher hatte nur eine sehr geringe Zahl von Betroffenen die Möglichkeit, eine Tätigkeit während ihres Aufenthalts in Deutschland⁵³ auszuüben. Die soziale Betreuung von Betroffenen stützt sich dabei nicht nur auf die Befriedigung ihrer dringendsten Bedürfnisse, sondern auf die Stärkung ihres allgemeinen Befindens. Mit einer Arbeitsaufnahme wird es den Betroffenen ermöglicht, selbst über das eigene Leben bestimmen zu können. Außerdem weist eine Arbeitsaufnahme auf den erfolgreichen Abschluss der von den Beratungsstellen in mehreren Bundesländern durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen hin.

Einige Beratungsstellen wiesen darauf hin, dass die Zulassung von Betroffenen zum Arbeitsmarkt von der Arbeitsweise der zuständigen Ausländerbehörde in der jeweiligen Kommune abhängt. Anders als bei der Regelung der Finanzierung des Aufenthalts, wo die Kommunen am Unterbringungsort zuständig sind, ist die Zuständigkeit der Ausländerbehörden nicht geregelt. Demzufolge müssen die Beratungsstellen, insbesondere diese in den Flächenländern, oft mit unterschiedlichen Ausländerbehörden arbeiten, die die rechtliche Situation der Betroffenen unterschiedlich einschätzen. In einigen Städten verläuft die Zulassung schnell und unbürokratisch, meist innerhalb von zwei Wochen; die Ausländerbehörden anderer Kommunen dagegen brauchen länger Zeit, um eine Entscheidung zu treffen.

Die Beratungsstellen bezeichneten den Zeitpunkt als verfrüht, um Auskunft über die Umsetzung der neuen Regelung über die Zulassung von Betroffenen von Menschenhandel zum Arbeitsmarkt geben zu können. Nichtsdestotrotz haben viele der Befragten auf existierende Hindernisse in der Praxis hingewiesen, die einer angemessenen Anwendung dieser Regelung entgegenwirken könnten:

- Sehr oft wird bei Betroffenen, die in ein Opferschutzprogramm bei der Polizei aufgenommen wurden, eine Beschäftigung seitens der Polizei aus Sicherheitsgründen nicht befürwortet.
- Wenn die Staatsanwaltschaft die Aussagen der Betroffenen als nicht verwertbar ansieht, kann der Aufenthaltsstatus widerrufen werden.
- Der Verfahrensablauf bei der Zulassung von Betroffenen zum Arbeitsmarkt ist immer noch kompliziert und langwierig. Weil viele Betroffene nicht wissen, ob sie eine Verlängerung ihres Aufenthaltstitels bekommen, sehen sie eher davon ab, einen Antrag zu stellen.
- Viele Arbeitgeber sind auch nicht bereit wochenlang auf die Entscheidungen der Ausländerbehörde und/oder der Agentur für Arbeit zu warten, wenn es um eine kurzfristige Anstellung geht.
- In einigen Regionen, insbesondere in den östlichen Bundesländern, ist eine Arbeitsaufnahme durch die hohe Arbeitslosenquote erheblich erschwert.

⁵³ Durchschnittlich dauern Menschenhandelsverfahren ein bis drei Jahre.

Empfehlung:***Ermöglichung einer Arbeitsaufnahme***

Beschäftigungsmaßnahmen für MigrantInnen werden zunehmend als erfolgreiche Strategie gegen Menschenhandel gewertet: Eine Arbeitsaufnahme kann äußerst positive Auswirkungen auf die Betroffenen haben, insbesondere auf jene, die in langfristige Verfahren involviert sind. Darüber hinaus ist die Förderung von Beschäftigungsmaßnahmen für MigrantInnen eine Maßnahme, die den strukturellen Bedingungen des Menschenhandels entgegenwirkt. Angesichts der besonderen Situation der Betroffenen von Menschenhandel sollte der Verfahrensablauf beschleunigt werden. In einigen EU-Ländern ist es für die Betroffenen möglich, bei einer Arbeitsaufnahme ihren Aufenthaltsstatus zu ändern und eine Niederlassungserlaubnis zu bekommen (z. B. in Italien). Auch in Deutschland sollte den Betroffenen bei einer Arbeitsaufnahme ermöglicht werden, den zeitweiligen Aufenthaltstitel in eine Arbeitserlaubnis umzuwandeln.

6. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die aufenthalts- und strafrechtlichen Reformen zur Umsetzung internationaler Vorschriften in Deutschland haben keine einheitlichen Regelungen im Umgang mit Menschenhandelsopfern gebracht. Nach Auskunft der befragten Akteure variiert die Situation von Bundesland zu Bundesland und von Kommune zu Kommune erheblich. Die Praxis ist von Interessenkonflikten und regionalen Diskrepanzen geprägt. Vor diesem Hintergrund erwies sich eine umfassende und systematische Untersuchung der Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Menschenhandelsopfern als kaum machbar. Angesichts der teilweise unregelmäßigen Verwaltungspraxis konnten viele Befragte keine eindeutigen Aussagen über die Problematik machen. In mehreren Fällen widersprachen sich die Angaben der unterschiedlichen Akteure. Daher widmete sich die Untersuchung hauptsächlich der Frage, welche Faktoren zu einer unterschiedlichen Anwendung der opferschutzrechtlichen Vorschriften in der Praxis führen und wie diese die soziale Betreuung von Betroffenen beeinflussen. Anhand von Fallbeispielen wurde gezeigt, wie unterschiedlich die Praxis unter dem Einfluss dieser Faktoren ausfallen kann. Die Studie konzentrierte sich bewusst auf Beispiele für gute Praxis, da diese deutlich machen, dass rechtliche Ermessensspielräume auch im Sinne der Betroffenen genutzt werden können. Leider bilden diese Fälle eher die Ausnahme. Dagegen stehen negative Praxisbeispiele für eine eher restriktive Politik im Umgang mit Menschenhandelsopfern, die den Rechten der Betroffenen nur eine untergeordnete Rolle beimisst.

Das föderale System der Bundesrepublik bedingt in erheblichem Maße die bestehenden Differenzen bei der Behandlung von Menschenhandelsopfern in den Bundesländern. Die Bundesländer verfügen über weit reichende Kompetenzen bei der Durchführung von strafrechtlichen, polizeilichen und aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen, die sich auf die Situation der Betroffenen direkt auswirken. Angesichts der großen Ermessensfreiheit der einschlägigen Behörden, der zum Teil immer noch ungenügenden Sensibilisierung der zuständigen SachbearbeiterInnen (insbesondere in kleinen Gemeinden) und der oft auftretenden Interessengegensätze im Umgang mit Betroffenen ist die Erarbeitung von speziellen Vorschriften notwendig, die die Zusammenarbeit und die Verwaltungsabläufe zwischen den beteiligten Akteuren im konkreten Fall regeln. Ob solche speziellen Erlasse und Handlungsanweisungen für die beteiligten Behörden verfasst werden, hängt vom politischen Problembewusstsein und dem politischen Willen der jeweiligen Länderregierungen ab.

In den untersuchten Bundesländern wurden in Nordrhein-Westfalen am häufigsten Verwaltungsvorschriften für die relevanten Behörden erlassen. Dieses Land verfügt auch bundesweit über die meisten staatlich finanzierten Fachberatungsstellen. Die sozialen Programme für Opfer von Menschenhandel werden durch ein zentrales Finanzierungskonzept gefördert, das die Unterbringungs- und Honorarkosten deckt und zusätzliche Kosten bei Mehrbedarf sichert. Das erarbeitete Kooperationskonzept zwischen den unterschiedlichen beteiligten Akteuren folgt strikt den Empfehlungen der BLAG Frauenhandel, die die Einbindung der Fachberatungsstellen im Identifikationsprozess zum frühestmöglichen Zeitpunkt vorsieht. Auch in Hamburg und Berlin wurden Kooperationsvereinbarungen ausgearbeitet, die die Informationspflichten der Behörden und die Einbindung der NROen klar definieren. In anderen Ländern dagegen hängt die Beteiligung der NROen von der Entscheidung der Strafverfol-

gungsbehörden ab (z. B. in Bayern und Sachsen). Dies kann zu mangelhaften Verweis- und Kooperationsmechanismen führen. Mehrere Beispiele der fehlerhaften Identifikation bzw. der voreiligen Rückkehr/Abschiebung von potenziell Betroffenen und der ungenügenden Anwendung des § 50 Abs. 2 a AufenthG (Ausreisefrist) in Bayern können auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass in diesem Land die Einbindung der Fachberatungsstellen dem Ermessen der Strafverfolgungsbehörden überlassen wurde.

Zugleich wiesen einige Befragte darauf hin, dass die geringere Zahl länderbezogener Erlasse nicht unbedingt als ein Zeichen mangelnder Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure gedeutet werden sollte. In vielen Ländern hätten sich im Laufe der Praxis neben den interministeriellen Gremien auch informelle Austauschforen oder ein so genannter „kurzer Draht“ zwischen Polizei, Ausländerbehörden und Fachberatungsstellen entwickelt. Solche Kooperationsformen sind grundsätzlich positiv zu bewerten, weil sie eine gute Zusammenarbeit der beteiligten Akteure auch trotz der oft auftretenden politischen Interessenkonflikte und den damit verbundenen langwierigen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Insbesondere die Praxis in Hamburg zeichnet sich durch eine gute Zusammenarbeit zwischen NROen und Polizei bzw. Polizei und Ausländerbehörde aus, die oft zu schnellen und unbürokratischen Entscheidungen im Sinne der Betroffenen führte.

Die befragten NROen bezeichneten die aufenthaltsrechtliche Situation der Betroffenen als dringendstes Problem ihrer Arbeit. Durch den weit reichenden Ermessensspielraum, den die Ausländerbehörden bei der Umsetzung des neuen Zuwanderungsgesetzes haben, hängt die Situation der Betroffenen maßgeblich von den Entscheidungen und der Sensibilisierung einzelner SachbearbeiterInnen und von deren Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaft ab. Die daraus entstehende Unsicherheit bezüglich der aufenthaltsrechtlichen Situation der OpferzeugInnen verringert die Aussagebereitschaft der Betroffenen. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, sind spezielle Anwendungshinweise auf Länderebene notwendig, die die Ermessensfreiheit der Ausländerbehörden einschränken und die Verfahrensabläufe zwischen den beteiligten Akteuren genau regeln. Als ein gutes Beispiel dafür können die Anwendungshinweise der Ausländerbehörde in Berlin dienen.

Auch bei der Finanzierung der sozialen Betreuung bestehen erhebliche Probleme, die auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen sind: die geringen Leistungen nach dem AsylbLG, die unzureichende medizinische und therapeutische Versorgung, die unterschiedliche Handhabung der Finanzierungskonzepte und die knappen Budgets und personellen Ressourcen der Fachberatungsstellen. Grundsätzlich ist die Finanzierung der sozialen Betreuung in allen Bundesländern von Mängeln und Unregelmäßigkeiten gekennzeichnet. Als besonders problematisch erweist sich zurzeit die soziale Versorgung von Betroffenen aus den „neuen“ EU-Staaten. Wie es scheint bekommen die UnionsbürgerInnen zurzeit nur in zwei Kommunen in Deutschland Sozialleistungen nach dem SGB XII und SGB II. In den übrigen Fällen werden die Betroffenen nach dem AsylbLG oder gar nicht versorgt. Als unnötige Härten für OpferzeugInnen sind die unregelmäßigen Zuständigkeiten oder die Weigerung der zuständigen Behörden zu nennen, die Kosten für langfristige oder teure medizinische Behandlungen zu übernehmen. Diesbezüglich wäre über eine verstärkte Einbindung auch der Sozial- und Gesundheitsbehörden in die bestehenden Kooperationsvereinbarungen auf Länderebene nachzudenken.

Auch die Konzepte für die Finanzierung der Fachberatungsstellen unterscheiden sich erheblich voneinander. Schon seit mehreren Jahren befürwortet KOK die Errichtung eines Länderfondssystems, um eine kontinuierliche Arbeit der Fachberatungsstellen zu sichern. Wie das Beispiel von Nordrhein-Westfalen zeigt, existieren bereits einige gute Ansätze auf Länderebene.

Bei allen beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren herrscht nach wie vor große Unsicherheit, wie mit Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft umzugehen ist. Nur wenige der befragten Fachberatungsstellen berichteten, Opfer von Arbeitsausbeutung zu unterstützen. Dabei ging es ausschließlich um Frauen, die im Haushalt oder im Pflegebereich ausgebeutet wurden. Angesichts der mangelnden Umsetzung von § 233 StGB wiesen die Befragten auf die ungenauen Begriffe der im Gesetz enthaltenen Definition dieses Straftatbestands, das Fehlen von klaren Indikatoren/Merkmalen für die Identifizierung von Menschenhandelsfällen nach § 233 StGB und die immer noch fehlenden Zuständigkeiten bei der Ermittlung und der Finanzierung der Betreuung solcher Fälle hin.

In Anbetracht der heterogenen Situation in Deutschland ist die Einrichtung eines einheitlichen Kontrollsystems zu befürworten, das anhand einheitlicher Kriterien die Umsetzung internationaler und nationaler opferschutzrechtlicher Rahmenbedingungen in den unterschiedlichen Bundesländern bewertet und auf die existierenden Defizite hinweist. In dieser Hinsicht erscheint eine Aufwertung des Beschlusses der 16. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerien, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) im Mai 2006 über die Einrichtung einer unabhängigen nationalen Stelle zur Bekämpfung des Menschenhandels sehr sinnvoll. Angesichts der föderalen Struktur der Bundesrepublik und der unterschiedlichen Umsetzungspraxis der Rechtsvorschriften in den unterschiedlichen Ländern, könnte eine solche Stelle erheblich zu einer besseren Kenntnis der Lage und dadurch auch zu einer effektiveren Durchsetzung der notwendigen Harmonisierungsmaßnahmen im Sinne der Betroffenen beitragen.

Anhang

Bibliographie

Aviva 2008: Erster EU-Tag gegen den Menschenhandel. Pressemitteilung vom Januar 2008. URL: http://www.avivaberlin.de/aviva/content_Public%20Affairs_Politik%20+%20Wirtschaft.php?id=10936.

Bundeskriminalamt Lagebilder Menschenhandel 1999-2006. URL: <http://www.bka.de/lageberichte/mh.htm>.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel 2007a: Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Information Materialien zur Gleichstellungspolitik Nr. 107. URL: <http://www.kok-buero.de/index.php?idcat=112&lang=1>.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel 2007b: Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. URL: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/-gewalt-kooperationskonzept,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Carstensen, Bernd 2006: Bund Deutscher Kriminalbeamter fordert Einrichtung von speziellen Fachdienststellen zur Bekämpfung von Menschenhandel bei der Polizei. Pressemitteilung vom 06.03.2006 URL: http://www.bdk.de/index.php?option=com_content&task=view&id=635&Itemid=309&mscid=-1.

European Commission 2004: Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. (Brussels, 22 December 2004). URL: http://www.ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf

Herz, Annette L. / Minte, Eric 2006: Straftatbestand Menschenhandel – Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung. URL: http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/veroeff/band/band31/band31_straftatbestand_menschenhandel.pdf.

Hiller, Klaus 2006: Herausforderungen und Problemlagen bei konkreten Ermittlungsverfahren – Handlungserfordernisse. Rede am 15.11.2006 auf der BKA-Herbsttagung „Illegale Migration – Gesellschaften und polizeiliche Handlungsfelder im Wandel.“ URL: http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/herbsttagung/2006/langfassung_hiller.pdf.

Hofmann, Renate 2006: Und jetzt? (Anstelle eines Schlusswortes). Fachtagung am 08.03.2006 in Augsburg Männersache Frauenhandel – Freier, Täter, Jedermänner. URL: <http://www.gegenfrauenhandel.de/download/Schlusswort-Hofmann.pdf>.

IOM 2007: Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany (REAG) Government Assisted Repatriation Programme (GARP). Vgl. URL: <http://www.iom.int/germany/downloads/REAG-GARP%20Infoblatt%202008%20pdf-version.pdf>.

Käsgen, Christiane 2005: Länderfonds zur Unterstützung von Opfern von Menschenhandel in Deutschland. URL: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/Länderfonds.pdf>.

KOK 2007: Aktualisierte Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 05. Juni 2007. URL: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/KOKaktuelleStellungnahmeZuw.G.pdf>.

Meier, Dominik 2002: The Future Role of Parliaments in the Prevention of Trafficking in Human Beings by Example of the European, German und Hungarian Parliaments. URL: <http://www.belgium.iom.int/StopConference/Conference%20Papers/13.%20Meier%20%20STOP%20Conference.pdf>.

Merk, Beate 2006: Männersache Frauenhandel – Positionen und mögliche Handlungsansätze der Politik. Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung, 8. März 2006, Augsburg. URL: http://www.gegenfrauenhandel.de/download/060308_Rede_Merk.pdf.

Ohne Autor 2007: Bewegung in Europa und in Deutschland. Gegen Menschenhandel und für Betroffene – Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft. Dokumentation der Veranstaltung am 13. Juni 2007 im Deutschen Bundestag. URL: http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/Dokumentation_Menschenhandel_130607.pdf.

Rudat, Heike 2005: Ein erfolgreiches Modell der Kooperation zwischen Polizei und Beratungsstellen zur Bekämpfung des Menschenhandels. In: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen: Menschenhandel. Materialien. Zusammengestellt anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Berliner Fachkommission Frauenhandel, Berlin, S. 39-41.

Solwodi 2007: Zur Abschiebung eines Opfers von Menschenhandel. Pressemitteilung vom 23.03.2007. URL: <http://www.solwodi.de/436.0.html>.

UNICEF 2006: Kinder- und Zwangsprostitution entschiedener bekämpfen! Pressemitteilung vom 13.07.2006. URL: <http://www.unicef.de/index.php?id=3679>.

Dokumente

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (AuslG-VwV) vom 28.6.2000. Veröffentlicht im B.Anzeiger (Beilage) Nr. 188a v. 06.10.2000 und im GMBL Nr. 33-41 vom 06.10.2000.

Antwortschreiben des Senators für Justiz und Verfassung zu den Forderungen des Fachtags „Ich wollte doch nur ein besseres Leben“ zu den Hintergründen und Auswirkungen unfreiwilliger Prostitution, vom 28. Januar 2008.

Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel der EU-Kommission. URL: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/EU-Sachverst-BerichtMHdt.pdf>.

Bundesministerium des Innern AZ.: PGZU – 128 406/1: Hinweise zu den wesentlichen Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970) (Hinweise zum Richtlinienumsetzungsgesetz) Stand: 18.12.2007.

URL: http://www.infonet-frsh.de/fileadmin/infonet/pdf/BMI_HinweiseAendGesetz.pdf.

Kooperationskonzept zur Verbesserung des Schutzes gefährdeter Zeuginnen in den Fällen von Menschenhandel. Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz, vom 5. November 2003.

Kooperationskonzept zwischen Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von OpferzeugInnen von Menschenhandel in Nordrhein-Westfalen, 2000.

Kooperationsvereinbarung zwischen der Polizei und der Fachberatungsstelle KOBRAnet für Opfer von Menschenhandel im Freistaat Sachsen, August 2007.

Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, Ausländerbehörde Berlin: Vorläufige Anwendungshinweise der Ausländerbehörde Berlin. Erstellt am 25.09.2007.

Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen: Bekämpfung von Menschenhandel. Konzeption zur sicheren Unterbringung der von Menschenhandel betroffenen Frauen, 1996.

Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren. Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 06.08.2004.

Sächsischer Landtag: Apr 4/70230, 23. Sitzung Ausschuss für Soziales, Gesundheit, Familie, Frauen und Jugend, APr ASGFFJ 4/23, vom 27.09.2006.

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Berlin: Menschenhandel. Materialien. Zusammengestellt anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Berliner Fachkommission Frauenhandel, 2005.

Stellungnahme des Sächsischen Staatsministerium des Innern vom 12.08.2006 Drucksache 4/5197.

Weisung an das Einwohner-Zentralamt über die aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen bei Opfern von Menschenhandel und bei gefährdeten Zeugen (A 261/254.00-12/5/218.30-10) vom 24.09.2007.

Zusammenarbeitsvereinbarung der Polizei, Staatsanwaltschaft, Fachberatungsstellen, Ausländerbehörden, Sozialbehörden und Agenturen für Arbeit zum Schutz von Opferzeuginnen und Opferzeugen in Menschenhandelsfällen. Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern, der Justiz und für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen vom 21. März 2004, geändert zum 1. Januar 2005.