

Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Empfehlungen von GRETA für Deutschland 2024

Neue Empfehlungen der Expert*innengruppe im Rahmen der 3. Evaluationsrunde für Deutschland (Juni 2024)

Factsheet I September 2024

Die Expert*innengruppe des Europarats GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) veröffentlichte ihren dritten Evaluationsbericht zu Deutschland. Der Schwerpunkt lag auf dem Zugang zu Rechtsschutz und Entschädigung für Betroffene von Menschenhandel. Hierzu wurde im Vorfeld ein umfassender Fragebogen an den jeweiligen Vertragsstaat – in diesem Fall Deutschland – verschickt. Der Bericht beleuchtet Fortschritte sowie bestehende Herausforderungen im Kampf gegen Menschenhandel und gibt Empfehlungen für stärkere Maßnahmen zum Schutz von Betroffenen des Menschenhandels und der Strafverfolgung. Im Folgenden gibt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel einen Überblick zu den Empfehlungen. Die besonders dringenden Empfehlungen wurden gesondert gekennzeichnet.

1 Folgethemen anschließend an den zweiten Evaluationsbericht

1.1 Zum gesetzlichen und institutionellen Rahmen

GRETA empfiehlt:

- Den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen der Länder zur Bekämpfung des Menschenhandels, die alle relevanten Akteure einbeziehen, alle Formen des Menschenhandels abdecken und die Identifizierung und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel ohne Diskriminierung fördern; Kooperationsvereinbarungen sollten größere Kohärenz und Effektivität der Maßnahmen herstellen.
- Die Verabschiedung einer gesetzlichen Grundlage zur Stärkung des Mandats der Berichterstattungsstelle Menschenhandel am Deutschen Institut für Menschenrechte.
- **Besonders dringend:** die Erarbeitung und Umsetzung eines umfassenden nationalen Aktionsplans oder einer umfassenden Strategie gegen Menschenhandel.

1.2 Datenerfassung

GRETA empfiehlt:

- **Besonders dringend:** die Einrichtung einer umfassenden und kohärenten statistischen Datensammlung zum Phänomen Menschenhandel, die Daten von allen wichtigen Akteuren, einschließlich der spezialisierten Fachberatungsstellen, über Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung von Betroffenenrechten enthält.

1.3 Zur Prävention und Bekämpfung von Arbeitsausbeutung

GRETA empfiehlt:

- Die Sicherstellung ausreichender Personalstellen und Ressourcen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zur Prävention und Erkennung von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung.
- Die Erhöhung der Ermittlungskapazitäten der FKS, der Polizei und anderer relevanter Akteure mit besonderem Augenmerk auf Risikosektoren wie Bauwesen, Logistik und Landwirtschaft.
- Die Sicherstellung, dass innerhalb der FKS eine Trennung zwischen ihrer Inspektionsrolle in Bezug auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen und ihren anderen polizeilichen Aufgaben besteht; die Sicherstellung, dass FKS-Inspektoren die Erkennung von Betroffenen in irregulären Situationen, die für Menschenhandel anfällig sind, priorisieren.
- Die stärkere Überwachung von Vermittlungs- und Zeitarbeitsagenturen.
- Das Ergreifen von zusätzlichen Maßnahmen, um Missbrauchs von Hausangestellten zu verhindern, einschließlich der Entwicklung von Möglichkeiten, unter denen der Zugang zu Privathaushalten für die Arbeitsinspektoren gewährt werden kann.
- Die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen FKS, Polizei, Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Beweissammlung für erfolgreiche Ermittlungen und Anklagen wegen Menschenhandels zum Zweck von Arbeitsausbeutung.

1.4 Zu Maßnahmen zur Verringerung der Nachfrage

GRETA empfiehlt:

- Die Einführung eines Straftatbestandes, der die Nutzung von Diensten von Betroffenen von Menschenhandel für andere Ausbeutungsformen vorsieht als die der sexuellen Ausbeutung.
- Die Ergreifung von gesetzgeberischen, administrativen, bildungspolitischen, sozialen und kulturellen Maßnahmen zur Verringerung der Nachfrage, die alle Formen der Ausbeutung fördert, die zu Menschenhandel führt, in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und der Wirtschaft.

1.5 Zur Identifizierung und Unterstützung von Betroffenen

GRETA empfiehlt:

- **Besonders dringend:** die Sicherstellung der Identifizierung aller Betroffenen von Menschenhandel, insbesondere:
 - Die Abschlüsse und Weiterentwicklung von Kooperationsvereinbarungen in allen Bundesländern, die sich auf alle Ausbeutungsformen beziehen und einen behördenübergreifenden Ansatz zur Identifizierung von Betroffenen verfolgen.
 - Die Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel unabhängig von den Erfolgsaussichten der Strafverfolgung.
 - Eine erhöhte Aufmerksamkeit auf die Identifizierung von Betroffenen unter Asylsuchenden und Eingewanderten, u. a. durch die Einstellung einer ausreichenden Anzahl von Mitarbeiter*innen, Dolmetscher*innen und Kulturmittler*innen und deren Schulung zum Thema Menschenhandel; eine ausreichende Ausstattung der spezialisierten FBS, die sich mit der Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel unter Asylsuchenden befassen.
- Die Überprüfung der Anwendung des Dublin-Verfahrens auf potenziell Betroffene von Menschenhandel und die Durchführung von Risikoanalysen, um zu verhindern, dass Betroffene in das Land zurückgeführt werden, in dem sie zuerst Asyl beantragt haben, aber dort Gefahr laufen, erneut von Menschenhandel betroffen zu werden.
- Die Fortsetzung und weitere Verstärkung der Bemühungen, Betroffene von Menschenhandel proaktiv zu identifizieren durch den Ausbau der Kapazitäten und der Schulungen aller zuständigen Beamten*innen, auch auf kommunaler Ebene.

1.6 Zur Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel

GRETA empfiehlt:

- **Besonders dringend:** die Bereitstellung adäquater Unterstützung, einschließlich sicherer Unterkünfte, die den speziellen Bedürfnissen der Betroffenen angepasst sind, einschließlich denen von männlichen und transgender Betroffenen.
- Zusätzliche Bemühungen, um sicherzustellen, dass
 - Betroffene von Menschenhandel Zugang zu Unterstützung unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren haben.
 - FBS ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen haben, um ihre Kapazitäten der Nachfrage anzupassen.

1.7 Zur Identifizierung und Unterstützung von betroffenen Kindern (einschließlich unbegleiteter und getrennter Kinder)

GRETA empfiehlt:

- Besonders dringend:
 - Die Verfolgung eines proaktiven Ansatzes der einschlägigen Akteure (Polizei, Staatsanwaltschaft, Sozialarbeiter*innen, Kinderbetreuungsdienste, Gesundheitsfachkräfte und Lehrer*innen) und die Verstärkung der aufsuchenden Arbeit zur Identifizierung von betroffenen Kindern, wobei die besondere Aufmerksamkeit auf online-Begehungsweisen und die anderen Ausbeutungsformen neben der sexuellen Ausbeutung gelegt werden sollte.
 - Die Bereitstellung von Unterkünften, die ein sicheres und förderndes Umfeld schaffen, ausgestattet mit ausreichendem und angemessen geschultem Personal und Zugang zu medizinischer Versorgung und Bildung.
 - Die Ergreifung von weiteren Maßnahmen zur Verringerung des Risikos für unbegleitete und von ihren Eltern getrennte Kinder zu verschwinden oder vermisst zu werden.
- Die weitere Verbesserung der Identifizierung und Unterstützung von betroffenen Kindern, insbesondere durch:
 - Die Umsetzung des Kooperationskonzepts „Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern“ auf allen staatlichen Ebenen; die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen von Bund, Ländern und Kommunen.
 - Die Fortbildung und Bereitstellung von Instrumenten für alle relevanten Akteure zur Identifizierung von betroffenen Kindern im Hinblick auf verschiedene Ausbeutungsformen.

1.8 Zur Erholungs- und Bedenkzeit und Aufenthaltserlaubnis

GRETA empfiehlt:

- **Besonders dringend:** die Sicherstellung, dass allen möglichen Betroffenen von Menschenhandel mit anderen Herkunftsländern, einschließlich solchen, die unter die Dublin-Verordnungen fallen, eine Erholungs- und Bedenkzeit angeboten wird und dass sie Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen in vollem Umfang des Art. 12 Abs. 1 und 2 der Konvention in Anspruch nehmen können.
- Die Sicherstellung, dass Betroffene von Menschenhandel in der Praxis auch aufgrund ihrer persönlichen Situation das Recht auf Erteilung eines Aufenthaltstitels in Anspruch nehmen können, unbeschadet des Rechts, Asyl zu beantragen und zu genießen; die Überprüfung des Aufenthaltsverfahrens auf Anwendung eines betroffenenorientierten Ansatzes.

2 Empfehlungen von GRETA für Deutschland 2024 zum Schwerpunkt „Betroffene von Menschenhandel und ihr Zugang zum Recht“

2.1 Zum Recht auf Information

GRETA empfiehlt:

- Sicherzustellen, dass alle potenziell Betroffenen von Menschenhandel (einschließlich Kinder und Personen im Asyl- oder Aufenthaltsverfahren) proaktiv über ihre Rechte informiert werden, einschließlich des Rechts auf eine Erholungs- und Bedenkzeit, die verfügbaren Unterstützungsdienste, wie diese zu erhalten sind sowie über die Auswirkungen ihrer Anerkennung als Betroffene von Menschenhandel; die Berücksichtigung des Alters, der Reife, der intellektuellen und emotionalen Fähigkeiten, der Lese- und Schreibfähigkeiten sowie etwaiger geistiger, körperlicher oder sonstiger Behinderungen, die die Fähigkeit, die bereitgestellten Informationen zu verstehen, beeinträchtigen können;
- die Anzahl qualifizierter Dolmetscher*innen zu erhöhen, die für das Thema Menschenhandel sensibilisiert sind und ihre rechtzeitige Verfügbarkeit sicherzustellen.

2.2 Zu rechtlicher Unterstützung und kostenloser Rechtsberatung

GRETA empfiehlt:

- Weitere Bemühungen anzustellen, um den Zugang zum Recht für Betroffene von Menschenhandel zu garantieren, insbesondere durch die Sicherstellung
 - rechtlicher Unterstützung, sobald hinreichende Gründe dafür vorliegen, dass eine Person von Menschenhandel betroffen ist, bevor die Person entschieden hat, ob sie mit den Behörden kooperieren und/oder eine Zeug*innenaussage machen möchte.
 - des Zugangs zu kostenloser Rechtsberatung und -vertretung für erwachsene Betroffene von Arbeitsausbeutung unabhängig vom Nachweis einer finanziellen Bedürftigkeit.
 - des wirksamen Zugangs zu kostenloser Rechtsberatung und -vertretung auch in verwandten Bereichen wie Zivil-, Arbeits- und Migrationsrecht.
 - ausreichender Finanzierung der Rechtsberatung für und -vertretung von Betroffenen.
 - eines Angebots spezialisierter Schulungen für einschlägig tätige Anwalt*innen durch Anwaltskammern.

2.3 Zu Psychologischer Unterstützung

GRETA empfiehlt:

- Betroffenen von Menschenhandel bei Bedarf rechtzeitig psychologische Unterstützung zu gewähren, insbesondere durch die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel für die spezialisierten FBS; Bereitstellung der Hilfe so lange, wie es die individuelle Situation der Betroffenen erfordert, um diesen bei der Überwindung des erlittenen Traumas zu helfen und eine nachhaltige Erholung und soziale Eingliederung zu erreichen.

2.4 Zum Zugang zu Arbeit, Berufsausbildung und allgemeiner Bildung

GRETA empfiehlt:

- Die Stärkung des effektiven Zugangs der Betroffenen zum Arbeitsmarkt, ihre wirtschaftliche und soziale Eingliederung durch die Bereitstellung von Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung, die Sensibilisierung von Arbeitgeber*innen und die Förderung von Kleinunternehmen, Sozialunternehmen und öffentlich-privaten Partnerschaften, auch durch staatlich geförderte

Beschäftigungsprogramme, mit dem Ziel, angemessene Arbeitsmöglichkeiten für Betroffene von Menschenhandel zu schaffen.

2.5 Zu Entschädigung

GRETA empfiehlt:

- **Besonders dringend:** alle Betroffenen von Menschenhandel unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus in die Lage zu versetzen, ihr Recht auf Entschädigung effektiv auszuüben, vorrangig durch strafrechtliche Verfahren oder aber zivil- und arbeitsrechtliche Verfahren; die Rechtsvorschriften über das Einfrieren und die Einziehung von Vermögenswerten sowie die internationale Zusammenarbeit in vollem Umfang zu nutzen, um die Entschädigung der Betroffenen sicherzustellen.
- Die Entschädigung der Opfer in die Schulungsprogramme für Polizei, Staatsanwält*innen und Richter*innen aufzunehmen.
- Die Erleichterung des Zugangs zu Entschädigung für Betroffene von Menschenhandel, indem die in Strafverfahren zugesprochene Entschädigung vom Staat gezahlt werden muss, wenn Täter*innen Betroffene nicht innerhalb einer bestimmten Frist entschädigt haben, und indem der Staat die Verantwortung dafür übernimmt, den Betrag von Täter*innen einzutreiben.
- Die statistische Erfassung der beantragten und gewährten Entschädigungen.

2.6 Zu Ermittlungen, Anklagen, Strafen und Sanktionen

GRETA empfiehlt:

- Alle Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel proaktiv zu untersuchen, unabhängig davon, ob eine Anzeige erstattet wurde oder nicht; alle möglichen Beweise zu verwenden, unabhängig von Zeug*innenaussagen der Betroffenen.
- Die Sicherstellung der Beschlagnahme von Vermögensgegenständen, die zur Begehung von Menschenhandel verwendet wurden oder bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie Erträge aus dieser Straftat darstellen,
- Die Strafverfolgung von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung soll weiter verstärkt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die Dauer von Gerichtsverfahren in solchen Fällen den Vorgaben der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Artikel 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention) und den EU-weiten Standards entspricht
- Eine umfassende Bewertung der Wirksamkeit der strafrechtlichen Bestimmungen zum Menschenhandel und damit zusammenhängender Straftaten und gegebenenfalls die Anpassung der Regelungen zur Beseitigung der Mängel.
- Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von juristischen Personen für Straftaten wirksam umzusetzen.
- Die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens, um die Nutzung technologischer Entwicklungen zur Sammlung digitaler Beweise zu ermöglichen; die Stärkung des Bewusstseins für das Thema digitaler und technologiegestützter Menschenhandel bei staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

2.7 Zum Non-Punishment

GRETA empfiehlt:

- **Besonders dringend:** die konsequente Anwendung des Grundsatzes der Nichtbestrafung von Betroffenen von Menschenhandel für ihre Beteiligung an rechtswidrigen Handlungen zu gewährleisten, sofern sie dazu gezwungen waren;
- in Erwägung zu ziehen, § 154c Abs. 2 StPO zu ändern und Leitlinien für Staatsanwält*innen und andere einschlägige Fachleute über die Anwendung von § 154c Abs. 2 StPO herauszugeben.

2.8 Zum Schutz von Betroffenen und Zeug*innen

GRETA empfiehlt:

- **Besonders dringend:** den direkten Kontakt zwischen Betroffenen und Angeklagten in Fällen von Menschenhandel nach Möglichkeit zu vermeiden, indem audiovisuelles Equipment und andere geeignete Methoden verwendet werden.
- Zusätzliche Maßnahmen zum Schutz von Betroffenen/Zeug*innen zu ergreifen, unter anderem durch:
 - die umfängliche Nutzung der bestehenden Maßnahmen zum Schutz von gefährdeten Betroffenen/Zeug*innen und zur Verhinderung erneuter Traumatisierung und Einschüchterung während der Ermittlungen sowie während und nach dem Gerichtsverfahren, letzteres indem unter anderem die wiederholte Befragung von Betroffenen des Menschenhandels vermieden wird und im Voraus aufgezeichnete Aussagen vor Gericht verwendet werden.
 - die Verbesserung der Kenntnisse aller Akteure im Strafverfahren durch Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen, insbesondere darüber, wie eine erneute Viktimisierung und Stigmatisierung von Betroffenen des Menschenhandels vermieden werden kann, sowie die vorrangige Berücksichtigung der Rechte, Bedürfnisse und Interessen der Betroffenen.
- Ein Aussageverweigerungsrecht für das Personal der spezialisierten FBS in Erwägung zu ziehen.

2.9 Zu internationaler Zusammenarbeit, spezialisierten Behörden und Koordinierungsstellen

GRETA empfiehlt:

- Den weiteren Ausbau multilateraler und bilateraler Kooperationen zur Bekämpfung des Menschenhandels.
- Die Förderung von weiterer Spezialisierung für den Umgang mit Menschenhandel, auch von Richter*innen, systematische und regelmäßig aktualisierte Schulungen für Polizeibeamt*innen, Staatsanwält*innen und andere relevante Berufsgruppen, die die Rechte von Betroffenen und die Verhinderung von sekundärer Viktimisierung beinhaltet.

2.10 Geschlechtersensibler Ansatz

GRETA empfiehlt:

- Die Förderung eines geschlechtersensiblen Ansatzes beim Zugang der Betroffenen zur Justiz, unter anderem durch Gender-Mainstreaming und Schulungen der zuständigen Beamt*innen.

2.11 Zur Rolle von Unternehmen

GRETA empfiehlt:

- Die Stärkung der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, im Einklang mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates zu Menschenrechten und Unternehmen sowie zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung mit dem Ziel, das Bewusstsein für die Rolle und die Verantwortung der Unternehmen bei der Unterstützung der Rehabilitation und Erholung der Betroffenen zu schärfen und den Zugang zu Rechtsmitteln zu erleichtern.
- Schulungsangebote für Mitarbeiter*innen des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zum Thema Menschenhandel.