



## EU-Richtlinienumsetzungspaket 2010

Chancen zur Stärkung der Betroffenen von Menschenhandel und schwerer Arbeitsausbeutung nicht verpassen!

### 1. Einleitung

Derzeit läuft ein Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung verschiedener aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union. Durch den Gesetzentwurf soll unter anderem die Richtlinie über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen<sup>1</sup>, die so genannte Sanktionsrichtlinie, in deutsches Recht umgesetzt werden. Zugleich betreibt Deutschland die überfällige Ratifikation des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2005.<sup>2</sup>

Menschenhandel und schwere Arbeitsausbeutung sind auch in Deutschland Realität, etwa in der Gastronomie, der Landwirtschaft, der Sexindustrie, in privaten Haushalten oder im Baugewerbe. Nur in Einzelfällen gelingt es den Betroffenen, ihre Rechte auf Lohn und Entschädigung durchzusetzen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte führt seit Juni 2009 in Kooperation mit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ das Projekt „Zwangsarbeit heute: Betroffene von Menschenhandel stärken“ durch.<sup>3</sup> Auf der Basis der Erfahrungen dieses Projekts macht das vorliegende Papier Vorschläge, wie durch das Umsetzungsgesetz zur Sanktionsrichtlinie die Rechte von Betroffenen des Menschenhandels und schwerer Formen von Arbeitsausbeutung gestärkt werden können und somit zugleich ein Beitrag zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel geleistet werden kann. Die Darstellung beschränkt sich auf einen Überblick über die wesentlichen Herausforderungen und Chancen.

### 2. Die EU-Sanktionsrichtlinie und die Europaratskonvention gegen Menschenhandel

Die Sanktionsrichtlinie dient primär der Bekämpfung illegaler Migration.<sup>4</sup> Sie will dieses Ziel einerseits durch staatliche Sanktionen gegen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von Migrantinnen und Migranten ohne Papiere<sup>5</sup> und andererseits durch die Stärkung der Rechte dieser Migranten, insbesondere durch die Durchsetzung ihrer Lohnansprüche, erreichen. Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel stellt Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung als erstes international rechtsverbindliches Dokument ausdrücklich in einen menschenrechtlichen Kontext und verpflichtet die Mitgliedstaaten zu umfassenden Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel, der Strafverfolgung der Täter und dem Schutz der Opfer. Dabei werden den Staaten unter anderem umfangreiche Informationspflichten auferlegt und die Entschädigungsrechte der Betroffenen gestärkt.

Beide Dokumente haben keine identische, aber eine sich in Teilen überschneidende Zielgruppe: Selbstverständlich sind nicht alle Menschen ohne Papiere, die in Deutschland arbeiten, zugleich Betroffene von Menschenhandel oder von extremen Formen der Arbeitsausbeutung. Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind jedoch besonders gefährdet, Opfer von Arbeitsausbeutung bis hin zu sklavereiähnlichen Situationen zu werden. Andererseits findet Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung nicht nur in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität statt, sondern auch unter der Fassade legaler Arbeitsverhältnisse. In einem umfassenden menschenrechtsbasierten Ansatz gegen Menschenhandel spielt die Stärkung

der Durchsetzung der Arbeitsrechte und Entschädigungsansprüche der Betroffenen eine zentrale Rolle.<sup>6</sup> Die effektive Umsetzung der Beschäftigtenrechte aus der Sanktionsrichtlinie dient damit nicht nur der Umsetzung von EU-Recht, sondern kann zugleich wesentlich zur Einlösung der grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands gegenüber Betroffenen von Menschenhandel beitragen. Durchsetzbare Ansprüche sind zugleich ein wichtiger Beitrag zur Prävention.

### 3. Empfehlungen für das Umsetzungsgesetz<sup>7</sup>

#### 3.1 Hürden bei der Durchsetzung von Lohnansprüchen abbauen

Die Sanktionsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, **wirksame Verfahren** zur Durchsetzung der ausstehenden Lohnzahlungen einzuführen.<sup>8</sup> Es geht also nicht nur um die Einräumung von Lohnansprüchen auf dem Papier (diese bestehen in Deutschland bereits), sondern darum, dass diese Ansprüche auch tatsächlich durchgesetzt werden können.

Um dies sicherzustellen, eröffnet die Richtlinie den Staaten zwei Umsetzungsmöglichkeiten: Entweder sollen Behörden den ausstehenden Lohn auf Antrag der Betroffenen bei den Arbeitgebern einziehen. Dies entspricht dem System einiger EU-Mitgliedstaaten, in denen Arbeitsinspektionsbehörden auch die Aufgabe haben, ausstehende Lohnforderungen einzutreiben. Das ist in Deutschland nicht der Fall: Die Aufgabe der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist die Aufdeckung von Schwarzarbeitsverhältnissen und die Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen. Lohnansprüche müssen hingegen die einzelnen Beschäftigten selbst vor dem Arbeitsgericht durchsetzen. Diese individuelle gerichtliche Durchsetzung ist die zweite Umsetzungsmöglichkeit nach der Richtlinie.

Die individuelle Rechtsdurchsetzung ist jedoch für Menschen ohne Papiere, die von Arbeitsausbeutung betroffen sind, besonders erschwert. Dies ist zum einen auf das extreme Macht- und Informationsungleichgewicht zwischen dem ausbeuterischen Arbeitgeber und den häufig sprach- und rechtsunkundigen Beschäftigten zurückzuführen. Zum anderen stellt die aufenthaltsrechtliche Übermittlungspflicht, das heißt die Pflicht aller öffentlichen Stellen, Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten, an die Aus-

länderbehörde zu melden, für diese Menschen eine kaum zu überschätzende Hürde dar.

In Rücksicht auf die unterschiedlichen nationalen Systeme verpflichtet die Richtlinie nicht zur Einführung von behördlichen Verfahren zur Einziehung von vorenthaltenen Löhnen. Sie legt den Staaten allerdings die Pflicht auf, wirksame Verfahren sicherzustellen. Entscheidet sich also ein Staat, es bei dem System individualrechtlicher Durchsetzung der Lohnansprüche zu belassen, muss er besondere Maßnahmen treffen, um die Schwächen des Individualrechtsschutzes für Menschen ohne Papiere auszugleichen.

Um dies zu erreichen, sind in Deutschland folgende **Maßnahmen** erforderlich:

- **Sicherstellung der Information zum frühestmöglichen Zeitpunkt durch spezialisierte Stellen:** Die Sanktionsrichtlinie verpflichtet die Staaten, illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige systematisch und objektiv über ihre Rechte zu informieren.<sup>9</sup> Zweck dieser Informationspflichten ist der Ausgleich des Informationsungleichgewichts, um die Durchsetzung der Ansprüche zu ermöglichen. Die vom Entwurf des Umsetzungsgesetzes vorgesehene standardisierte Unterrichtung der Betroffenen durch Formblätter im Zuge der Androhung der Abschiebung<sup>10</sup> ist zu diesem Zweck ungeeignet. Die Übergabe eines Formblattes durch die Ausländerbehörden allein kann die notwendigen Informationen über die Verfahren, Institutionen und Unterstützungsmöglichkeiten nicht übermitteln. Vielmehr sollte die Information durch spezialisierte nichtstaatliche Beratungsstellen erfolgen, die auch Zugang zu Menschen ohne Papiere haben, welche den Behörden nicht bekannt sind.
- **Beteiligungsrechte für Verbände in den Arbeitsgerichtsverfahren:** Auch prozessuale Beteiligungsmöglichkeiten für Verbände zur Unterstützung der illegal Beschäftigten sind ein von der Richtlinie vorgeschriebenes Instrument, um die Wirksamkeit der Verfahren zur Durchsetzung von Lohnansprüchen sicherzustellen.<sup>11</sup> Die Unterstützung durch Verbände kann zum Ausgleich des massiven Machtungleichgewichts zwischen den Parteien beitragen. Eine Geltendmachung des Lohns durch Verbände in Prozessstandschaft kann zudem helfen, wenn sich die Beschäftigten bereits

wieder außerhalb der EU aufhalten.

- **Gesetzliche Ausnahme der Arbeitsgerichte von der Übermittlungspflicht in § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes:** Die bestehende Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen hält Menschen ohne Papiere davon ab, ihre Lohnansprüche vor Arbeitsgerichten durchzusetzen: Sie müssen befürchten, abgeschoben zu werden, wenn ihr illegaler Aufenthalt im Gerichtsverfahren bekannt wird. Der Entwurf des Umsetzungsgesetzes sieht keine Ausnahme der Arbeitsgerichte von der Übermittlungspflicht vor. Dies widerspricht der Anforderung der Richtlinie, wirksame Verfahren zur Durchsetzung des Lohns sicherzustellen.<sup>12</sup>
- **Aufenthaltsrechte zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen:** Müssen die Beschäftigten in Länder außerhalb der EU ausreisen, bevor sie ihre Lohnansprüche in Deutschland gerichtlich geltend machen konnten, ist ihnen die Durchführung von Gerichtsverfahren erheblich erschwert. Auch dadurch steht die von der Richtlinie geforderte Wirksamkeit der Verfahren in Frage. Daher ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf erstmals eine Möglichkeit vorsieht, eine Aufenthaltserlaubnis zur vollständigen Durchsetzung des Lohnanspruches zu erteilen.<sup>13</sup> Die Regelung reicht allerdings nicht aus. Zur Sicherstellung wirksamer Verfahren sollte ein Regelanspruch (Sollvorschrift) auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchsetzung von Ansprüchen ins Gesetz aufgenommen werden. Dieser sollte nicht nur für Lohnansprüche, sondern auch für Entschädigungsansprüche für im Rahmen des ausbeuterischen Arbeitsverhältnisses erlittene Verletzungen eingeräumt werden.

### 3.2 Die Rechte aller Opfer von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel stärken

Die Sanktionsrichtlinie bezieht sich allein auf die Gruppe der illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen, das heißt auf Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten ohne rechtmäßigen Aufenthalt. Bei der Umsetzung von Unionsrecht muss Deutschland jedoch nicht nur die Vorgaben des entsprechenden EU-Rechtsaktes umfassend in nationales Recht übertragen. Deutschland muss auch dafür sorgen, dass das Umsetzungsgesetz weder gegen EU-Grundrechte noch gegen die Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes verstößt. Indem das Umsetzungsgesetz begünstigende Regelungen – etwa die Vermutungsregelung zugunsten eines dreimonatigen Arbeitsverhältnisses, Verfahrenserleichterungen und Aufenthaltsrechte – allein für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige, nicht aber für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung oder für unter dem Deckmantel der Legalität ausgebeutete Migranten vorsieht, läuft es Gefahr, gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz zu verstoßen.

Der Gleichheitssatz fordert, dass gesetzliche Regelungen nicht zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung von Gruppen führen dürfen. Eine Ungleichbehandlung ist nur zulässig, wenn sie aus einem vernünftigen, sich aus der Sache ergebenden Grund vorgenommen wird. Mit Ausnahme der aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflicht treffen alle oben geschilderten Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüche gleichermaßen auf Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung oder für unter dem Deckmantel der Legalität ausgebeutete Migranten zu. Bei letzteren erlischt durch die Lösung aus dem ausbeuterischen Arbeitsverhältnis häufig die Aufenthaltserlaubnis.

Gerade Betroffene von Menschenhandel im strafrechtlichen Sinne erleben schwerste Formen von Ausbeutung und Verletzungen weiterer Rechte. Warum sie von den begünstigenden Regelungen, welche die Richtlinienumsetzung zur effektiven Rechtswahrnehmung erfordert, nicht umfasst sein sollen, ist sachlich nicht zu begründen. Dies gilt umso mehr, als Art. 15 Absatz 3 und 4 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel die Staaten verpflichtet, Opfern von Menschenhandel Entschädigungsan-

AUTORINNEN: Dr. Petra Follmar-Otto / Heike Rabe, Deutsches Institut für Menschenrechte.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gefördert.

HERAUSGEBER:

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel: 030 25 93 59 - 0  
Fax: 030 25 93 59 - 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de

© 2010 Deutsches Institut für

Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten  
SATZ: Wertewerk  
November 2010  
ISSN 2190-9121 (PDF-Version)

sprüche einzuräumen und deren Durchsetzung auch tatsächlich zu ermöglichen. **Der Entwurf des Umsetzungsgesetzes sollte daher Aufenthaltsrechte und Verfahrenserleichterungen zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüche auch für Betroffene von Menschenhandel und von Arbeitsausbeutung unter dem Deckmantel legaler Arbeitsverhältnisse vorsehen.**

## 4. Fazit

Der Entwurf eines 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes setzt die Vorgaben der EU- Sanktionsrichtlinie im Hinblick auf die Stärkung der Rechte von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen nicht ausreichend um. Es sind erhebliche Nachbesserungen erforderlich, um unionsrechtskonform wirksame Verfahren zur Durchsetzung von Lohnansprüchen sicherzustellen. Sonderregelungen allein für die Gruppe illegal beschäftigter Drittstaatsangehöriger stellen zudem einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Absatz 1 des Grundgesetzes dar. Entsprechende rechtliche Verbesserungen müssen daher auch auf Migrantinnen und Migranten, die unter dem Deckmantel legaler Beschäftigungsverhältnisse ausgebeutet werden, sowie auf Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung erstreckt werden. Die Umsetzung der vom Deutschen Institut für Menschenrechte vorgeschlagenen Maßnahmen würde damit zugleich einen Beitrag zur Erfüllung der menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel leisten.

- 1 Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L168 v. 30.06.2009, S. 24).
- 2 Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, CETS Nr. 197 vom 16. Mai 2005. Das unter intensiver Mitwirkung der Bundesregierung entwickelte Übereinkommen wurde von Deutschland im Jahr 2005 gezeichnet; die Ratifikation steht seitdem aus. Näher zum Übereinkommen vgl. Follmar-Otto, Petra/Rabe, Heike: Menschenhandel in Deutschland: Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2009, S. 37 ff.
- 3 <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute.html>
- 4 Sie ist auf die Kompetenznorm des Art. 63 Satz 1 Nr. 3b EGV (in der Fassung des Vertrags von Nizza) gestützt.
- 5 Der Begriff Menschen (oder Migranten) ohne Papiere meint Personen, deren Aufenthalt in Deutschland weder erlaubt noch geduldet ist.
- 6 Follmar-Otto/Rabe (Fn. 2).
- 7 Die Empfehlungen beziehen sich auf den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex in der Fassung vom 28. Oktober 2010.
- 8 Art. 6 Absatz 2 a) in Verbindung mit Absatz 1 der Richtlinie.
- 9 Art. 6 Absatz 2 Satz 2 der Richtlinie.
- 10 § 59 Absatz 8 des Entwurfs.
- 11 Art. 13 Absatz 2 der Richtlinie.
- 12 So auch Schierle, Florian: Arbeitsrechtlicher Schutz bei illegaler Beschäftigung, in Klaus Barwig u.a. (Hrsg.), Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, S. 97-103, 100f.
- 13 § 25 Absatz 4b S.2 des Entwurfs; Art. 13 Absatz 4 iVm Art. 6 Absatz 5 der Richtlinie.