



Bundesamt  
für Migration  
und Flüchtlinge



# Die Bekämpfung von Menschenhandel: Rechtliche Entwicklungen, Schutzverfahren und aktuelle Herausforderungen

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische  
Migrationsnetzwerk (EMN)

Working Paper 94  
Benjamin Drechsel



Forschung



Finanziert von der  
Europäischen Union



# Die Bekämpfung von Menschenhandel: Rechtliche Entwicklungen, Schutzverfahren und aktuelle Herausforderungen

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische  
Migrationsnetzwerk (EMN)

Benjamin Drechsel

# Das Europäische Migrationsnetzwerk

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die dauerhafte Rechtsgrundlage des EMN und es wurden nationale Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Dänemarks, welches Beobachterstatus hat) und in Norwegen geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, die Organe der Europäischen Union, nationale Institutionen und Behörden sowie die Öffentlichkeit mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politik in diesem Bereich zu versorgen. Die deutsche nationale Kontaktstelle ist beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg angesiedelt. Zu den Hauptaufgaben der nationalen Kontaktstelle gehört die Umsetzung des jährlichen EMN-Arbeitsprogramms. Dies umfasst die Erstellung des jährlichen Politikberichts ‚Migration, Integration, Asyl‘, die Erarbeitung von bis zu vier themenspezifischen Studien, die Beantwortung von an das Netzwerk gestellten Ad-hoc-Anfragen sowie die Informationsvermittlung in unterschiedlichen Foren, z. B. durch die Organisation von eigenen Tagungen und die Teilnahme an Tagungen im In- und Ausland. Darüber hinaus richten die nationalen Kontaktstellen jeweils nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, die im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Im Rahmen des EMN wird in der Regel keine Primärforschung betrieben, sondern es werden bereits vorhandene Daten und Informationen aufbereitet und analysiert; nur bei Bedarf werden diese durch eigenständige Erhebung von Daten und Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach einheitlichen Spezifikationen verfasst, um innerhalb der Europäischen Union und Norwegens vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Um auch begriffliche Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde ein Glossar erarbeitet, das über die nationalen und internationalen EMN-Webseiten zugänglich ist.

Nach der Fertigstellung der nationalen Studien wird ein Synthesebericht verfasst, der die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst und so einen europäischen Überblick erlaubt. Dazu kommen themenspezifische Informationsblätter (EMN-Infoms), die knapp und präzise ausgewählte Themen präsentieren. Das EMN-Bulletin liefert vierteljährlich Informationen über die aktuellen Entwicklungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Mit dem Arbeitsprogramm 2014 wurde des Weiteren die Arbeitsgruppe Return Expert Group (REG) eingerichtet. Diese beschäftigt sich mit Aspekten der freiwilligen Rückkehr, der Reintegration und der Rückführung.

Alle EMN-Publikationen sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar. Die nationalen Studien der deutschen nationalen Kontaktstelle sowie die Syntheseberichte, Infoms und das Glossar finden sich auch auf der nationalen Webseite: [www.emn-deutschland.de](http://www.emn-deutschland.de).



# Zusammenfassung

## Zuständigkeit

Menschenhandel wird in Deutschland in unterschiedlichen Rechtsmaterien abgehandelt, die auch unterschiedliche Zuständigkeiten begründen. Asylrechtlich wird die mögliche Opfereigenschaft im Zusammenhang mit Menschenhandel unter Verfolgung im Sinne von §§ 3a, b bzw. ernsthafter Schaden im Sinne von § 4 Abs. 1 AsylG subsumiert. Menschenhandel ist ein schwerwiegendes Menschenrechtsverbrechen, die Tatbestandsvoraussetzungen des § 4 Abs. 1 AsylG erfassen schwere Menschenrechtsverletzungen, unter die Menschenhandel fallen kann, ohne dass es sich zugleich um Verfolgung im Sinne des § 3 AsylG handeln muss.

Die Zuständigkeit über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bzw. die Gewährung des unionsrechtlichen subsidiären Schutzes liegt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Davon zu unterscheiden ist die strafrechtliche Bewertung seiner Varianten (§§ 232, 232a, b, 233, 233a, b, 234, 236 StGB), wengleich sich die aus den Rechtsmaterien abzuleitenden Normzwecke und definierten Schutzbereiche überlappen und rechtspraktisch nicht sauber trennen lassen. Die Frage des Schutzes und der Opferentschädigung bzw. -kompensation nach Klärung der Aufenthaltsrechtlichen Fragen fallen in die Zuständigkeit der Länder (Europarat 2018: 7).

## Akteure

Die Bekämpfung des Menschenhandels erfolgt in Deutschland, indem Ordnungs-, Sicherheits- und Sozialbehörden auf allen Ebenen und in allen Schritten mit den spezialisierten Fachberatungsstellen gemeinsame Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Die Arbeit der Fachberatungsstellen ist für die Prävention, Erkennung und straf- sowie ausländerrechtliche Bewertung ein unverzichtbarer Baustein auf diesem Weg (Europarat 2018: 7). In Deutschland haben Polizei und Fachberatungsstellen lange eine herausgehobene Bedeutung in der Analyse des Phänomenbereichs und der daraus folgenden Betrachtung der Rechtsposition von Opfern und Täterstrukturen eingenommen. Seit einigen Jahren werden Mitarbeitende in Jugendämtern verstärkt sensibilisiert, um Hinweise auf jugendliche

Opfer von Menschenhandel zu erkennen. Auch hier ist es erforderlich, Erkenntnisse frühzeitig mit anderen Behörden zu teilen und gemeinsame Maßnahmen zu entwickeln, die der Zurückdrängung des Phänomens dienlich sind. Die Behörden waren und sind noch immer unterbesetzt; jedoch konnten in Deutschland in den zurückliegenden Jahren Fachwissen aufgebaut sowie rechtliche Befugnisse geschaffen werden. Seit 2019 ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit für die Durchführung eigener Ermittlungen mit Bezug zu Menschenhandel ermächtigt (KOK 2020a).

## Identifizierung und Unterstützung

Menschenhandel ist ein Kontrolldelikt. Das bedeutet, dass Betroffene infolge von Kontroll- und verfahrensrechtlichen Maßnahmen identifiziert werden können. Entsprechend ist das Dunkelfeld groß. Die Bundespolizei z. B. kann auf Betroffene von Menschenhandel im Rahmen der Grenzsicherung und der damit verbundenen Gefahrenabwehr treffen, wenn sie Schleusungen aufdeckt, die Bestandteil oder Voraussetzung von Menschenhandel sein können (KOK 2020a). In Deutschland hat das BAMF eine zentrale Rolle bei der Identifizierung sowie beim Schutz von Opfern von Menschenhandel inne. Insbesondere hat das BAMF im Rahmen der Asylverfahrensbearbeitung die Funktion der bzw. des Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel zur Identifizierung und Unterstützung dieser Gruppe besonders schutzwürdiger Personen eingerichtet. Die Sonderbeauftragten haben die Aufgabe, in Asylverfahren das Vorliegen der Opfereigenschaft zu prüfen und ggf. internationalen Schutz zuzuerkennen, wenn Verfolgung aufgrund von Menschenhandel nach §§ 3a, b AsylG droht oder anzunehmen ist. Bereits im Rahmen des europarechtlichen Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens, des sogenannten Dublin-Verfahrens, prüfen die Sonderbeauftragten des BAMF eine mögliche Reviktimisierungsgefahr im Hinblick auf den Ersteinreisestaat. Wird eine solche angenommen, führt die mögliche Ausübung des Selbsteintrittsrechts dazu, dass Überstellungen in den ansonsten für die Prüfung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat nicht durchgeführt werden. Die Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel binden darüber hinaus – falls nicht vorher schon geschehen – Fachberatungsstellen oder Sicherheitsbe-

hörden mit ein, um dem Opfer von Menschenhandel den europarechtlich vorgesehenen Schutz umfassend zu bieten.

Deutschland verfügt nicht über ein national orchestriertes Leit- und Frühwarnsystem für die Erst- und formale Identifizierung von Opfern von Menschenhandel bzw. für deren Schutz. Des Weiteren hat Deutschland keinen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet. Dies lässt sich mit dem föderalen Gemeinwesen begründen, das die Zuständigkeiten von Bund und Ländern regelt. Die Länder haben jeweils eigene Instrumente und Netzwerke, bestehend aus Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren, geschaffen, um Menschenhandel zurückzudrängen und vorzubeugen (Europarat 2018: 7).

13 von 16 Bundesländern haben Kooperationskonzepte eingeführt, die in Form von Erlassen, Verträgen oder informellen Vereinbarungen Zuständigkeiten, Reichweite und Funktionsweise der Zusammenarbeit regeln. Die Kooperationskonzepte sind abhängig von den individuellen Gegebenheiten in den Ländern schwächer oder stärker entwickelt und binden je nach Standort mehr oder weniger Akteure ein. Zumeist sind Polizei und Staatsanwaltschaften aufgrund des „strafrechtlichen und -prozessualen Primats“ in der Leitfunktion, während Ausländer- und Sozialbehörden beigeordnete Rollen einnehmen. Fachberatungsstellen haben zumindest beratende Funktion und sorgen dafür, dass die Sicht auf Menschenhandel auch humanitär-fürsorglich bleibt. Im Ergebnis fällt die Bilanz mit diesen Kooperationskonzepten positiv aus (KOK 2020a).

### Erstidentifizierung/formale Identifizierung

Erst- und formale Identifizierung sind in Deutschland nicht einheitlich geregelt. Soweit asylrechtliche Sachverhalte aufgeklärt werden müssen, zeichnet das BAMF mit seinen Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel verantwortlich. Das BAMF prüft im Rahmen von Anerkennungsverfahren zunächst die Zulässigkeit von Anträgen auf internationalen Schutz nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG und anschließend dessen Begründetheit nach §§ 3 Abs. 1 Nr. 1 bzw. 4 Abs. 1 Nr. 1 AsylG. Eine standardisierte, formalisierte Vorgehensweise erfolgt nicht. Anhaltspunkte von Dritten (wie Strafverfolgungs- oder Sicherheitsbehörden, Fachberatungsstellen) werden ggf. hinzugezogen und in der Sachverhaltsermittlung gewürdigt, in deren Verlauf die asylrechtlich maßgebliche Identifizierung als Opfer von Menschenhandel erfolgt. Dieser Schritt, der

von der Erstidentifizierung zu trennen ist, liegt jedoch in der Zuständigkeit der Sonderbeauftragten des BAMF für Opfer von Menschenhandel.

Formal identifiziert werden Opfer von Behörden der Bundesländer (Strafverfolgungs- oder Finanzkontrollbehörden), aber auch Fachberatungsstellen nehmen diesen Schritt vor. Dieser Schritt ist von Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags auf internationalen Schutz zu trennen. In manchen Ländern wird stark anhand der Art der Unterstützung (Aufklärungsarbeit zu Risiken und Schutzmaßnahmen, Unterbringung, medizinische Behandlung, Beratung und rechtlicher Beistand, materielle wie therapeutische Unterstützung, Integration sowie Vorbeugung der erneuten Viktimisierung) differenziert, die auch eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist bzw. das Dublin- und Asylverfahren einschließt. Andere Bundesländer hingegen wählen ganzheitliche Muster, die weder nach Vulnerabilitätsgrad noch nach Bedürfnissen unterscheiden („one size fits all“) und unabhängig von dem Verfahren bzw. dem Status dieselben Rechtsfolgen für die Betroffenen aufweisen.

### Schutzmaßnahmen

Die Schutzmaßnahmen werden dezentral entwickelt und umgesetzt. Auf Bundesebene existiert keine Instanz, die dafür verantwortlich zeichnet. Das Rechtsschutzinteresse von Ermittlungs- und Ordnungsbehörden weicht vom Rechtsschutz der Betroffenen ab. Polizei und Staatsanwaltschaften versuchen, Menschenhandel in seinen Verzweigungen mit den Mitteln des Straf- und Strafprozessrechts beizukommen, und richten die Kooperationen mit Ausländerbehörden (Zeugen- und Opferschutz sowie die Gewährung des Aufenthalts aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 4, 4a AufenthG i. V. m. § 59 Abs. 7 AufenthG) folgerichtig an der Gefahrenabwehr aus, hinter die das individuelle Interesse des Opfers am Schutz vor den Täterinnen Täter und der Rückkehr in das Herkunftsland zurücktritt.

Fachberatungsstellen bilden eigene Netzwerke mit Verfahrensbevollmächtigten, um die Rechtspositionen Betroffener zu verbessern. Zusätzlich unterhalten sie Netzwerke mit Sozial- und Ausländerbehörden, um den Schutz von Betroffenen systematisch zu realisieren. Fragen der Unterbringung werden dezentral und getrennt nach Geschlechtern behandelt, um Opfer vor dem Rückfall in bekannte Täter- und Zwischenhändlerstrukturen zu bewahren. Neben der materiellen Versorgung ist dafür auch die psychiatri-

sche Betreuung ein Schlüssel. Fachberatungsstellen äußern dabei jedoch die Sorge, ihr Handlungsspielraum könne infolge der Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie absehbar schwinden. Das schließt ihrer Ansicht nach auch (potenzielle) Opfer von Menschenhandel ein, weil Fachberatungsstellen fürchten, sowohl die personelle als auch finanzielle Unterdeckung ihrer fachlichen Beratungsarbeit könne zu weniger und eingeschränkten Unterstützungsleistungen führen.

Diese Bedenken sind jedoch unbegründet, denn sie lassen einen wesentlichen Aspekt unberücksichtigt: Die Gewährung internationalen Schutzes ist keine Frage, über die im politischen Meinungsstreit entschieden wird. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 AsylG oder die Feststellung subsidiären Schutzes nach § 4 Abs. 1 AsylG, insbesondere aber die Feststellung der Eigenschaft, Opfer von Menschenhandel geworden zu sein, bleibt der verwaltungsrechtlichen Einzelfallprüfung im Anerkennungsverfahren beim BAMF vorbehalten. Sie richtet sich allein danach, ob das Vorbringen im Asylverfahren die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 3, 4 AsylG erfüllt. Hinsichtlich einer möglichen Überstellung im Dublin-Verfahren und der Rückkehr ins Herkunftsland würdigt das BAMF die Gefahr der Reviktimisierung und lässt diese in die Rückkehrprognose einfließen.

### Herausforderungen und bewährte Praktiken

In Asylverfahren hat sich die Bestellung von Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel besonders bewährt. In Netzwerktreffen agieren sie als Multiplikatoren mit Expertenwissen und fachlicher Spezialisierung, die die Verwaltungspraxis des BAMF gegenüber anderen Bedarfsträgern wie Polizei, Ausländer- und Sozialbehörden sowie Fachberatungsstellen vermitteln und umgekehrt sensibilisiert werden für die Belange dieser Bedarfsträger. Die länder- oder behördenübergreifende Bündelung von Kompetenzen wird zumeist als besonders geeignete Maßnahme in der Bekämpfung von Menschenhandel genannt. Das Anforderungsprofil an Fachberatungsstellen ist anspruchsvoller und umfassender geworden. Neben der Abfassung von Stellungnahmen zur Opfereigenschaft leisten sie auch Sozialberatung zu unterschiedlichen Aspekten des täglichen Lebens (ausländer- und leistungsrechtlich).

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sind auf allen Zuständigkeitsebenen und in allen Phasen deutlich spürbar. In erster Linie sind die Kontaktbeschrän-

kungen zu nennen, die zu einem Verlust persönlicher Begegnungen geführt haben. Das hat Folgen für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen Betroffenen und Fachberaterinnen und kann auch die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Betroffenen beeinflussen, wenn Betroffene sich aufgrund des fehlenden persönlichen Kontakts Behörden gegenüber nicht öffnen. Im Ergebnis erschwert dies die Aufklärung von Menschenhandelsdelikten.

Zwar ist es gelungen, durch Anpassung der Arbeitsweise oder baulichen und räumlichen Umwidmungen mit den pandemiebedingten veränderten Rahmenbedingungen umzugehen, die Ermittlung des asylrelevanter Sachverhaltes, die leistungs- und ausländerrechtliche Beratung und Bearbeitung von Fällen mit Bezügen zu Menschenhandel und die polizeiliche Ermittlungsarbeit bleiben jedoch erschwert. Die Letztgenannte sieht sich insbesondere durch die Verlagerung der Tatörtlichkeiten in private Rückzugsorte vor neuen Herausforderungen. Manche Veränderungen, darunter der verstärkte Einsatz von digitalen Kommunikationstechniken in der Netzwerkarbeit, der Fachberatung und ausländer- und leistungsrechtlichen Fallbearbeitung, dürften von Dauer sein. Die Funktionsweise und die Logik des Menschenhandels als Kontrolldelikt machen es dessen ungeachtet erforderlich, dass geschultes und qualifiziertes Personal in persönlichen Gesprächen, durch Aufsuchen von einschlägig bekannten Orten und Milieus die verschiedenen Varianten des Menschenhandels Varianten aufdeckt und mit den Mitteln des Rechts zurückdrängt.

# Inhaltsübersicht

	<b>Das Europäische Migrationsnetzwerk</b>	4
	<b>Zusammenfassung</b>	5
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	11
<b>2</b>	<b>Menschenhandel als Gegenstand rechtlicher Entwicklungen und Debatten in Deutschland im Zeitraum von 2015 bis 2020</b>	14
<b>3</b>	<b>Verfahren der Identifizierung und des Schutzes von Opfern von Menschenhandel</b>	23
<b>4</b>	<b>Zusammenarbeit innerhalb der EU und mit Drittstaaten</b>	36
<b>5</b>	<b>Herausforderungen und bewährte Verfahren hinsichtlich Identifizierung und Schutz von Opfern von Menschenhandel unter Berücksichtigung der COVID-19-Pandemie</b>	38
<b>6</b>	<b>Rück- und Ausblick</b>	49
	<b>Literaturverzeichnis</b>	50
	<b>Anhang</b>	57
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	58
	<b>Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl</b>	60



# Inhaltsverzeichnis

	<b>Das Europäische Migrationsnetzwerk</b>	4
	<b>Zusammenfassung</b>	5
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	11
<b>2</b>	<b>Menschenhandel als Gegenstand rechtlicher Entwicklungen und Debatten in Deutschland im Zeitraum von 2015 bis 2020</b>	14
	2.1 Neue Ausbeutungsformen: Umsetzung der EU-Menschenhandelsrichtlinie	14
	2.2 Unterstützungsmaßnahmen für Opfer: Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie	15
	2.3 Novellierungen im Zusammenhang mit Erstidentifizierung und Unterstützung von Opfern von Menschenhandel	16
	2.3.1 Prostituiertenschutzgesetz	16
	2.3.2 Arbeitsausbeutung: Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch	16
	2.3.3 Besserer Schutz von (potenziellen) Opfern von Menschenhandel: Änderung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen	17
	2.4 Sozialleistungen	19
	2.5 Demografische Eigenschaften von erst- und formal identifizierten sowie geschützten (potenziellen) Opfern von Menschenhandel aus Drittstaaten	20
	2.5.1 Minderjährige Opfer von Menschenhandel	20
	2.5.2 Opfer von Menschenhandel nach Deliktsbereichen	21
<b>3</b>	<b>Verfahren der Identifizierung und des Schutzes von Opfern von Menschenhandel</b>	23
	3.1 Erstidentifizierung	24
	3.1.1 Sensibilisierung und Informationskampagnen	24
	3.1.2 Aufsuchende Arbeit	27
	3.2 Formale Identifizierung	28
	3.3 Schutz von Opfern von Menschenhandel	30
	3.3.1 Asylverfahren	30
	3.3.2 Auf Ebene der Bundesländer	34
	3.3.3 Fachberatungsstellen	34
<b>4</b>	<b>Zusammenarbeit innerhalb der EU und mit Drittstaaten</b>	36
	4.1 Kooperation im Rahmen der Dublin-III-Verordnung	36
	4.2 Kooperationen der Bundesländer und Fachberatungsstellen inner- und außerhalb der EU	37
	4.3 Weitere Kooperationen	37

<b>5</b>	<b>Herausforderungen und bewährte Verfahren hinsichtlich Identifizierung und Schutz von Opfern von Menschenhandel unter Berücksichtigung der COVID-19-Pandemie</b>	38
5.1	Fachberatungsstellen	39
5.1.1	Herausforderungen	39
5.1.2	Bewährte Verfahren	41
5.2	Bundes- und Länderbehörden	41
5.2.1	Herausforderungen	41
5.2.2	Bewährte Verfahren	45
5.3	Anpassung von Verfahren aufgrund der COVID-19-Pandemie und Erwartung neuer Herausforderungen angesichts möglicher neuer Trends	46
<b>6</b>	<b>Rück- und Ausblick</b>	49
	<b>Literaturverzeichnis</b>	50
	<b>Anhang</b>	57
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	58
	<b>Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl</b>	60

# 1 Einleitung

Menschenhandel ist ein besonders schwerwiegendes Verbrechen. Dahinter verbergen sich gravierende Menschenrechtsverletzungen, die sich als Sklaverei oder andere Formen menschenunwürdiger Behandlung zeigen. Allen Formen von Menschenhandel gemeinsam ist, dass es sich um eine gewinnbringende Art von organisierter Kriminalität handelt. Menschenhandel wirkt beträchtlich auf die psychische und physische Integrität seiner Opfer ein und kann erhebliche Traumata nach sich ziehen (vgl. Schaab/Maragos 2010).

Europarechtlich wird Menschenhandel definiert als Anwerbung, Beförderung, Verbringung,<sup>1</sup> Beherbergung oder Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen, durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung.<sup>2</sup> Menschenhandel kann unterschiedliche Ausprägungen annehmen, europa- und internationalrechtlich<sup>3</sup> sind insbesondere die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklaverei-ähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder Organentnahme als Regelbeispiele verankert.

Diese komplexe Arbeitsdefinition lässt sich besser nachvollziehen, wenn man versucht, die für Menschenhandel maßgeblichen Bestandteile abzugrenzen. Ausgangspunkt ist die konkrete Tathandlung („action“): Der Täter muss das spätere Opfer entweder anwerben, befördern, an einen Dritten übergeben oder von einem Dritten übernehmen. In Verbindung dazu

ist das Mittel („means“) entscheidend: Das Opfer muss durch Androhen oder Ausüben von Zwang oder Gewalt, durch Vorspiegelung falscher Tatsachen, Ausnutzen einer verletzlichen Lage, psychische Manipulation oder Entgegennahme von Zahlungen für Übergabe/Übernahme zu einer Ausbeutungsform gebracht werden. Diese beiden Elemente der Tathandlung und des Mittels müssen gegeben sein, um den Zweck („purpose“) der Ausbeutung herbeizuführen. Im Falle von Minderjährigen besteht eine Besonderheit darin, dass für das Vorliegen von Menschenhandel das Element des Mittels unerheblich ist. Minderjährige sind besonders schutzbedürftig und aufgrund ihrer nicht voll entwickelten Einsichtsfähigkeit hinsichtlich der Folgen ihres Handelns reicht es aus, dass die Tathandlung vollzogen ist.<sup>4</sup>

Jenseits definitorischer Abgrenzung gestaltet sich die Bekämpfung des Menschenhandels komplex und vielschichtig. In vielen Fällen tritt das Phänomen verdeckt auf und lässt sich deshalb strafrechtlich nur schwer ermitteln. Die Strafverfolgungspraxis hat gezeigt, dass die Verknüpfung von Menschenhandel und Prostitution oder Menschenhandel und sittenwidrigen Arbeitsverhältnissen oder Menschenhandel und irregulärer Migration oft schwer beweisbar ist. Entsprechend kommt es zu weniger Verurteilungen als beispielsweise bei Schleusungs- oder Eigentumsdelikten.

Menschenhandel ist kein Phänomen, von dem ausschließlich Drittstaatsangehörige betroffen sind. Im Gegenteil haben die Erhebungen des Bundeskriminalamtes (BKA) im „Bundeslagebild Menschenhandel“ für die Bundesrepublik ergeben, dass in den meisten der hierzulande festgestellten Fälle die Opfer aus der Bundesrepublik oder anderen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Rumänien oder Bulgarien, stammen.<sup>5</sup> Dass in der vorliegenden Studie aber hauptsächlich Drittstaatsangehörige einer Betrachtung unterzogen

1 Im Anschluss an BT-Drs. 18/9095 wird hier „Weitergabe“ anstelle von „Verbringung“ gebraucht. „Verbringen“ beinhaltet den Umstand, dass sich eine Person an einem Ort aufhält oder dort Zeit verbringt. Mit „Weitergabe“ jedoch richtet sich der Blick stärker auf den Prozess des Übergabens und Überlassens, der im Anschluss an die Beförderung erfolgt. Vgl. Deutscher Bundestag (2016a), 24.

2 Amtsblatt der EU, L 101/6, 15.04.2011. RL 2011/36/EU.

3 Angelehnt an die internationalrechtliche Definition des sog. Palermo-Protokolls. Siehe United Nations (2000).

4 United Nations (2000): Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Art. 3c, d.

5 Vgl. die Bundeslagebilder Menschenhandel 2015–2020 des BKA. Bundeskriminalamt (2016–2021). Europol verweist ebenfalls auf gewachsenen Anteil von Opfern, die aus der EU stammen, vgl. <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/crime-areas/trafficking-in-human-beings>, 19.03.2022.

werden, beruht auf folgenden Erwägungen (vgl. Baulouz et al. 2021):

Erstens ist Menschenhandel ein global auftretendes Phänomen und lässt sich daher als Begleiterscheinung der „Globalisierung der Unsicherheit“ (Altvater/Mahnkopf 2002) auch nur durch globale Anstrengungen unterbinden. Diese Einsicht spiegelt die 2000 zur Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität unter dem Dach der Vereinten Nationen eingerichtete Palermo-Konvention wider. Eines von drei Zusatzprotokollen zur Konvention hat Menschenhandel zum Gegenstand und entwickelt erstmals eine rechtlich verbindliche Begriffsbestimmung (United Nations 2000). Das nach dem Tagungsort benannte Palermo-Protokoll verpflichtet die Unterzeichnerstaaten dazu, Menschenhandel vorzubeugen und zu unterbinden, dessen Opfer zu schützen und die Zusammenarbeit zwischen Staaten zur Erreichung dieser Ziele zu fördern. Bis dato sind 178 Staaten dem Palermo-Protokoll beigetreten.<sup>6</sup> Allerdings lässt sich aufgrund von Schätzungen annehmen, nur ein Bruchteil der von den Vereinten Nationen für das Jahr 2020 geschätzten 281 Mio. internationalen Migrantinnen und Migranten (IOM 2021) sei Opfer von Menschenhandel geworden (Baulouz et al. 2021: 255). Wie aggregierte Daten des Trafficking in Persons Report belegen, konnten seit 2014 jedes Jahr mehr Opfer identifiziert werden. 2019 wurde erstmals die Schwelle von 100.000 Betroffenen überschritten. 2020 gingen die Zahlen identifizierter Opfer leicht zurück (US Department of State 2021).<sup>7</sup>

Jedoch wirkt sich das Phänomen nicht nur unmittelbar auf die Opfer selbst, sondern auch auf deren Angehörige im Herkunftsland und in den Aufnahmeländern aus (Baulouz et al. 2021: 255). Daher formulierten die Vereinten Nationen die Beseitigung von Menschen-

handel als entwicklungspolitisches Ziel der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung. Menschenhandel und nachhaltige Entwicklung weisen dabei eine umgekehrte Wechselbeziehung auf: Menschenhandel zu betreiben ist umso lukrativer, desto geringer das sozio-ökonomische Potenzial eines Landes oder einer Region ist (Haverkamp 2018: 795).

Zweitens können Menschenhandel und irreguläre Migration einander bedingen, sie müssen aber nicht zwingend aufeinander folgen. Irreguläre Migration beinhaltet jedoch ein Risiko für Menschenhandel. Das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Betroffenen und Täterinnen bzw. Tätern beschreibt einen Teil der Funktionslogik von Menschenhandel. Betroffene müssen ihre vermeintlichen Schulden bei den Ausbeutenden abtragen. Diese verfügen in nicht seltenen Fällen über Einfluss auf die im Herkunftsland verbliebenen Familienangehörigen oder andere Bezugspersonen der Opfer und können über sie den Druck auf die Opfer aufrechterhalten. Weil die Täterinnen bzw. Täter zudem meistens die einzigen Bezugspersonen im Aufnahmeland sind, bleiben Opfer auf die Informationen und Kenntnisse angewiesen, die ihnen die Täterinnen bzw. Täter über das Rechtssystem, gesellschaftliche Normen und Werte sowie Wirtschaftsstruktur des Aufnahmelandes mitteilen. Weil dieses Wissen selektiv ist und hinsichtlich des Ausbrechens aus den Ausbeutungsverhältnissen eine abschreckende Wirkung entwickeln soll, fürchten Opfer von Menschenhandel oft, aufgrund der irregulär betriebenen Migration aus den Aufnahmeländern abgeschoben und zugleich auch kriminalisiert zu werden. Jedoch liegt es im Interesse der Sicherheits- und Asylbehörden, dass Opfer sich öffnen und Vertrauen entwickeln, um das Risiko einer erneuten Viktimisierung zu vermeiden und umfassend Schutz zu erhalten. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt darüber hinaus ein Schlüssel für das Zurückdrängen von Menschenhandel als transnationales, globales Phänomen.

In Deutschland kommen unterschiedliche Behörden mit Opfern von Menschenhandel in Kontakt. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie Ausländerbehörden und Polizei übernehmen wichtige Funktionen im Hinblick auf die Erst- und formale Identifizierung und den Schutz von Opfern, die aus Drittstaaten eingereist sind. Aber auch Fachberatungsstellen, die z. B. im Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) zusammenarbeiten, kommt eine wesentliche Bedeutung zu. Neben der Aufklärung über das Verbrechen versuchen sie, durch Stellungnahmen Einfluss auf Gesetzgebungsinitiativen zu nehmen, bieten Beratung an, vermitteln Unter-

6 Vgl. die Vertragsdatenbank der Vereinten Nationen, online: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en), abgerufen 19.03.2022. Südkorea hat das Protokoll 2000 unterzeichnet und 2015 ratifiziert. Im Berichtszeitraum sind Bangladesch (2019), Brunei (2020), Fiji (2017), Komoren (2020), Japan (2017), Malediven (2016), Nepal (2020), Palau (2019), Singapur (2015), Sri Lanka (2017) und die palästinensischen Autonomiegebiete (2017) beigetreten. Bei der Umsetzung befinden sich diese Länder in unterschiedlichen Stadien. Jedoch haben sie sich mit ihrem Beitritt zumindest dazu verpflichtet, bis zur vollständigen Umsetzung des Vertrags durch ihr Handeln oder Unterlassen seinen Zweck nicht zu gefährden. Online: [https://treaties.un.org/doc/source/events/2011/press\\_kit/fact\\_sheet\\_1\\_english.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/events/2011/press_kit/fact_sheet_1_english.pdf), abgerufen 19.03.2022.

7 Methodisch stellt sich die Frage, ob mehr Opfer identifiziert worden sind, weil das Dunkelfeld Menschenhandel durch Ermittlungsmaßnahmen stärker ausgeleuchtet worden ist. Oder sind die steigenden Zahlen mit einem Ausgreifen des Phänomens zu begründen? Diese Aspekte können hier nicht vertieft werden.

bringung und stellen Kontakt zu Bevollmächtigten her. Des Weiteren arbeiten sie mit Behörden zusammen, z. B. in der Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel (vgl. Limoncelli 2016).

An der Entstehung dieser Studie hat eine Reihe von Akteuren mitgewirkt. Neben dem BAMF, das Menschenhandel vor allem aus der Perspektive von Asyl, Migration und Sicherheit analysiert und behandelt, beteiligten sich mehrere Bundesländer, hier vor allem Innen- und Sozialministerien. Wichtige Perspektiven auf das Thema eröffneten die Fachberatungsstellen, die teils offen, teils anonymisiert<sup>8</sup> Erfahrungsberichte aus der Beratungs- und Begleitungspraxis übermittelten (siehe Tabellen „Aufstellung der an der Studie mitwirkenden Bundesländer“ und „Aufstellung der an der Studie mitwirkenden Fachberatungsstellen“ im Anhang).

Die Datenerhebung erfolgte qualitativ. Grundlage war ein nach Erst- und formaler Identifizierung sowie Schutzgewährung strukturierter Fragebogen, der den Bundesländern sowie den Fachberatungsstellen übermittelt worden ist. Ergänzend fließen Statistiken des Bundeslagebildes Menschenhandel (BKA 2018–2021) ein, das öffentlich einsehbar ist und dessen Daten beim Bundeskriminalamt (BKA) gebündelt werden.

Vom Aufbau her werden im folgenden Kapitel 2 zunächst wichtige politische und rechtliche Entwicklungen betrachtet, die sich in Deutschland im Zeitraum zwischen 2015 und 2022 hinsichtlich der Identifizierung und des Schutzes von Opfern von Menschenhandel zugetragen haben. Dabei werden auch demografische Trends und Statistiken zu Menschenhandel in Deutschland zusammengefasst.

Kapitel 3 behandelt zuerst den Ablauf der Identifizierung von Opfern von Menschenhandel in Deutschland, ehe darauf folgend das Thema Schutzgewährung in den Vordergrund rückt. Identifizierung ist ein strukturiertes Vorgehen, das je nach beteiligter Behörde bzw. Opferschutzeinrichtung unterschiedlich ausgeprägt ist. Von der formalen Identifizierung hängt ab, wie ein Opfer von Menschenhandel zu schützen ist. Daneben bestimmt die formale Identifizierung auch die Schutzmaßnahmen und wie ein Opfer sozial und wirtschaftlich integriert werden kann. Selbstidentifizierung und anekdotisches Entdecken möglicher Opfer ist sicher möglich und das Ergebnis einer intensivierten Aufklä-

rungsarbeit – die formale Identifizierung jedoch bleibt nur dafür ausgebildeten Personen vorbehalten. Im BAMF übernehmen Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel diese Aufgabe.

Kapitel 4 trägt der transnationalen Qualität des Menschenhandels Rechnung und fasst zusammen, welche Formen von internationaler Zusammenarbeit entwickelt wurden, um diese Verbrechensform einzudämmen. Dabei richtet sich der Blick auch auf das Dublin-Verfahren, das die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates für die Durchführung des Asylverfahrens regelt. Jenseits des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens nach § 29 AsylG beteiligen sich die Mitgliedstaaten der EU an der Entwicklung eines gemeinsamen Lehrplans für die Belange von vulnerablen Personengruppen. In der European Union Agency for Asylum (EUAA), der Nachfolgebehörde des 2011 gegründeten Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), erfolgt europaweit die fachliche Qualifikation im Bereich Bekämpfung des Menschenhandels. Ziel ist es, europaweit Erst- und formale Identifizierung von möglichen Menschenhandelsopfern zu harmonisieren sowie Standards zu entwickeln und fortzuschreiben, die der Re- und erneuten Viktimisierung vorbeugen. Die EUAA stellt wie ihr institutioneller Vorläufer EASO phänomenbezogene Herkunftsländerinformation oder webbasierte Identifizierungstools zur Verfügung, um das Erkennen und formale Feststellen von Opfern von Menschenhandel zu erleichtern. Nationale Sonderbeauftragte und Ausbilder übernehmen hier eine Multiplikatorenfunktion.

Gegenstand von Kapitel 5 sind die Herausforderungen und bewährten Praktiken, die sich hinsichtlich der Identifizierung und des Schutzes von Opfern von Menschenhandel ergeben. Hier werden auch die Auswirkungen beleuchtet, die die COVID-19-Pandemie hatte und welche Herausforderungen aktuell der Krieg gegen die Ukraine mit sich bringt. In Kapitel 6 werden die Ergebnisse und Schwerpunkte der Studie in einem Fazit zusammengefasst.

<sup>8</sup> Manche der Fachberatungsstellen haben anonyme Angaben für diese Studie gemacht. Werden sie zitiert, ist dies kenntlich gemacht durch „Fachberatungsstelle“, gefolgt von einer Ziffer.

## 2 Menschenhandel als Gegenstand rechtlicher Entwicklungen und Debatten in Deutschland im Zeitraum von 2015 bis 2020

Dieses Kapitel hat fünf Schwerpunkte: Im Vordergrund stehen als Erstes ein Überblick über die wesentlichen rechtlichen Entwicklungen im Zeitraum von 2015 bis 2020 sowie ein Blick auf den Stand der Umsetzung der EU-Menschenhandelsrichtlinie. Zweitens folgt eine Betrachtung der Umsetzung der Opferschutzrichtlinie. Der dritte Schwerpunkt des Kapitels betrifft Gesetzesnovellierungen, die im Zusammenhang mit Erstidentifizierung und Unterstützung von Opfern vorgenommen worden sind. Hier sind die gesetzlichen Fortschreibungen interessant, die die empirisch am häufigsten vorkommenden Ausprägungen von Menschenhandel betreffen: sexuelle und Arbeitsausbeutung. Der vierte Schwerpunkt geht von der Beobachtung aus, dass in den zurückliegenden Jahren die Diskussionen aus der Perspektive des ermittelungsbehördlichen Strafverfolgungsinteresses geführt wurden, während jetzt mit Gesetzesänderungen im Sozialrecht und strafrechtlichen Nebengesetzen (siehe Kapitel 2.3) auch Opferinteressen stärker berücksichtigt werden. Opfer von Menschenhandel befinden sich in nicht seltenen Fällen in einer sozial prekären Lage. Deshalb ist auch ein Blick auf die Entwicklungen zweckmäßig, die sich auf den sozialrechtlichen Status von Opfern beziehen. Den Abschluss dieses Kapitels bildet fünftens ein Blick auf die demografische Zusammensetzung der Opfer, der angesichts des großen Dunkelfeldes begrenzt bleiben muss.

### 2.1 Neue Ausbeutungsformen: Umsetzung der EU-Menschenhandelsrichtlinie

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregisters sowie des Achten Buches

Sozialgesetzbuch<sup>9</sup> wurde am 15. Oktober 2016 die EU-Menschenhandelsrichtlinie (2011/36/EU)<sup>10</sup> umgesetzt.<sup>11</sup> Die Frist zur Umsetzung der Richtlinie war am 6. April 2013 abgelaufen. Aufgrund von Uneinigkeiten zwischen Bundestag und Bundesrat scheiterte der erste Gesetzentwurf der damaligen Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP am Ende der Wahlperiode. Nach längeren Diskussionen über das Gesetzesvorhaben zwischen den bei den Bundestagswahlen im Jahr 2013 gewählten Regierungsparteien CDU, CSU und SPD wurden die unionsrechtlichen Regelungen im Jahr 2016 umgesetzt (Bundesrat 2013; Deutscher Bundestag 2013, 2016b: 17023ff).

Durch die Gesetzesänderung wurde der Straftatbestand ‚Menschenhandel‘ im Strafgesetzbuch neu gefasst, um ihn an die internationale Definition von Menschenhandel anzupassen. Die Reform beinhaltete die Ausdifferenzierung der bisherigen Rechtsnormen: Während zuvor der Tatbestand des Menschenhandels mit der jeweiligen Ausbeutungsform zusammenfiel (§ 232 StGB, Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und § 233 StGB, Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft i. d. F. v. 19. Februar 2005), wurden in der Neufassung ein eigener Tatbestand Menschenhandel (§ 232 StGB) eingeführt und die Ausbeutungsformen in nachfolgenden Paragraphen festgehalten (§§ 232a (Zwangsprostitution) und 232b StGB (Zwangsarbeit) i. d. F. v. 15. Oktober 2016). Während Menschenhandel sich auf das Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen oder Aufnehmen einer Person in einer Zwangslage zum Zwecke der Ausbeutung bezieht (§ 232 StGB), stellen die §§ 232a und 232b StGB die Beeinflussung des Opferwillens zu den genannten Handlungen unter

9 BGI. 2016 Teil I Nr. 48, S. 2226.

10 Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

11 Dieser Abschnitt basiert auf Kapitel 9 „Menschenhandel“ des EMN-Politikberichts 2917 (EMN/BAMF 2018: 101–105).



Strafe. Zusätzlich wurden die Straftatbestände des Menschenhandels zur Bettelerei, zur Begehung strafbarer Handlungen sowie zum Organhandel<sup>12</sup> neu aufgenommen (§ 232 Abs. 1 Satz 1 lit. c, d und Satz 3 StGB). Verschärfte Strafregelungen gelten nach dem neuen Gesetz für alle Formen des Menschenhandels, wenn das Opfer unter 18 Jahren alt ist (§ 232 Abs. 3 Satz 1 StGB; alte Fassung: unter 14 Jahren). Als weiterer Straftatbestand wurde die Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) eingeführt. Darüber hinaus gab es Änderungen mit dem Ziel, die Bedeutung der Opferausage im Strafprozess zu schwächen, indem nicht mehr bewiesen werden muss, dass die Täterin bzw. der Täter den entscheidenden Einfluss auf den Willen des Opfers ausgeübt hat, z. B. die Prostitution aufzunehmen (siehe Änderungen in §§ 232a und 232b StGB; Deutscher Bundestag 2016c: 18072). Zusätzlich wird unter bestimmten Bedingungen bestraft, wer als Freierin oder Freier entgeltliche sexuelle Handlungen in Anspruch nimmt, wenn es sich dabei um Zwangsprostitution handelt. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit der Straffreiheit für Opfer von Menschenhandel eingeführt, die während ihrer Zwangssituation Straftaten begangen haben (§ 154c Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO)).

Die im Bereich Menschenhandel zuständigen Behörden wie das BKA oder Fachstellen wie der Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) begrüßten die Neufassung der Strafnormen, insbesondere mit Blick auf die Ausweitung der Ausbeutungsformen. Gleichzeitig wurde moniert, dass die bestehenden Beweisschwierigkeiten durch die Änderungen nicht gemindert werden könnten, da weiterhin eine Aussage des Opfers erforderlich sei (BKA 2016; KOK 2016a). Daneben wurde kritisch gesehen, dass sich die Umsetzung der Richtlinie „überwiegend auf strafrechtliche Aspekte fokussiert und die in der Richtlinie ebenfalls enthaltenen zahlreichen Vorgaben zu Opferrechten, Schutz und Unterstützung für Betroffene ausgeklammert wurden“ (KOK 2016b). In der Strafrechtswissenschaft findet sich die Ansicht, statt einer „maßvollen“ Umsetzung der unions- und internationalrechtlichen Vorgaben habe der Gesetzgeber ein „Geflecht von unübersichtlichen und sich überschneidenden Regelungen“ mit einer Fülle an Qualifikationen geschaffen, das über die Normzwecke dieser Vorgaben hinausreiche (Eisele 2019: Rn 7,8). Des Weiteren hat die Strafrechtswissenschaft früh auf Probleme mit der Systematik der Novellierungen abgestellt, die zu Überschnei-

dungen, Wertungswidersprüchen und Inkonsistenzen führten (Renzikowski/Kudlich 2015; Eisele 2019: Rn 8; Renzikowski 2021).

## 2.2 Unterstützungsmaßnahmen für Opfer: Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie

Mit dem ‚Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren‘ (Drittes Opferrechtsreformgesetz),<sup>13</sup> das Verpflichtungen aus der EU-Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU) umsetzt (Inkrafttreten in weiten Teilen am 31. Dezember 2015), wurden verschiedene Maßnahmen u. a. im Bereich des Opferschutzes in nationales Recht überführt (Deutscher Bundestag 2015a). Dabei waren „viele der in der Opferschutzrichtlinie vorgesehenen Rechtsinstrumente zum Schutz des Verletzten dem deutschen Verfahrensrecht bereits bekannt, gerade die durch die Opferrechtsreformgesetz eingeführten Neuerungen gehen in Teilen über den neuen europäischen Mindeststandard hinaus“ (Deutscher Bundestag 2015a: 1f.). Eine der wichtigsten Neuerungen, die zum 1. Januar 2017 in Kraft trat, ist die Einführung der kostenlosen psychosozialen Prozessbegleitung für Opfer schwerer Gewalt- und Sexualstraftaten. Kinder und Jugendliche, die Opfer schwerer Gewalt- und Sexualstraftaten geworden sind, haben seitdem einen Rechtsanspruch auf diese Unterstützungsleistung (§ 406g StPO). Diese Änderungen fanden eine breite politische Unterstützung und der Gesetzentwurf wurde einstimmig vom Bundestag verabschiedet (Deutscher Bundestag 2015b: 14064), auch die Fachöffentlichkeit hat sie durchaus wohlwollend aufgenommen (Ferber 2016). Wesentliche Teile der Opferschutzrichtlinie, z. B. Bestimmungen über den Zugang zu Opferhilfeeinrichtungen, betrafen die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Deutscher Bundestag 2015a).

12 Bisher war der Menschenhandel zum Zweck des Organhandels lediglich als Beihilfe zu Straftaten nach dem Transplantationsgesetz strafbar.

13 BGBl. Teil I Nr. 55, S. 2525.

## 2.3 Novellierungen im Zusammenhang mit Erstidentifizierung und Unterstützung von Opfern von Menschenhandel

### 2.3.1 Prostituiertenschutzgesetz

Seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes 2002 ist Prostitution in Deutschland nicht mehr sittenwidrig und somit als Beruf anerkannt (siehe Kreuzer 2016). Mit dem Ziel, Personen, die in der Prostitution tätig sind, besser zu schützen, trat am 1. Juli 2017 das ‚Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen‘ (Prostituiertenschutzgesetz, ProstSchG)<sup>14</sup> in Kraft. Es beinhaltet unter anderem eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe und verpflichtet Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter dazu, ihre Tätigkeit anzumelden. Für die Anmeldung muss an einem Informations- und Beratungsgespräch teilgenommen werden (§§ 7, 8 ProstSchG). Darüber hinaus müssen Personen über 21 Jahre mindestens einmal im Jahr eine gesundheitliche Beratung wahrnehmen (§ 10 ProstSchG). Diese Maßnahmen sollen dabei unter anderem dazu dienen, Fälle von Menschenhandel und Ausbeutung zu erkennen und Betroffene über Unterstützungsmaßnahmen zu informieren (Deutscher Bundestag 2016d: 70ff.). Darüber hinaus wurden Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, dazu verpflichtet, Ausweispapiere mitzuführen und auf Verlangen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) vorzulegen (§ 2a Abs. 1 Nr. 10 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG)).

Das Prostituiertenschutzgesetz ist in der allgemeinen Öffentlichkeit, aber auch in den Fachdisziplinen kontrovers aufgenommen worden.<sup>15</sup> Kernfrage der Debatte war dabei, inwiefern das Prostitutionsgesetz aus dem Jahr 2002 die Bekämpfung des Menschenhandels erschwere (dazu BMFSFJ 2007) und welche Maßnahmen mit dem Prostituiertenschutzgesetz getroffen werden müssten, um die Situation von in der Prostitution tätigen Personen zu verbessern und Menschenhandel zu bekämpfen, „ohne dabei vor allem die Stärkung des sexuellen Selbstbestimmungsrechts von Prostituiert-

ten aus dem Blick zu verlieren“ (BMFSFJ 2020: 8; s. a. Deutscher Bundestag 2016e).

Dabei gerieten die Regelungen zur Anmeldepflicht und verpflichtenden Gesundheitsberatung in die Mitte der politischen Diskussionen (Deutscher Bundestag 2016b: 17007). In diesem Zusammenhang findet sich im rechtspolitischen Schrifttum die Sorge, die stärkere Akzentuierung der verwaltungsrechtlichen Kontrollfunktion der Norm könne ihrem Schutzzweck zuwiderlaufen, d. h. mögliche Betroffene, insbesondere hinsichtlich des Vorliegens von Menschenhandel, zu schützen (Kreuzer 2016). Sozialwissenschaftliche Auswertungen schlussfolgerten kritisch, das Gesetz gewichte den Schutz gesellschaftlich wünschenswerter Normen stärker als das individuelle Schutzbedürfnis der in der Prostitution tätigen Personen (Greb/Schradler 2018).

### 2.3.2 Arbeitsausbeutung: Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch

Durch das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch (Inkrafttreten in weiten Teilen am 18. Juli 2019)<sup>16</sup> erhielt die FKS Prüfungs- und Ermittlungskompetenzen für ausbeuterische Arbeitsbedingungen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG)<sup>17</sup>, „um insbesondere die Bekämpfung von Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft zu stärken“ (Deutscher Bundestag 2019a: 3). Durch die Erweiterung der Prüfungsbefugnisse soll „die FKS in die Lage versetzt [werden], mögliche Opfer von Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft besser zu identifizieren und dadurch andere Strafverfolgungsbehörden bei ihren Ermittlungen in diesem Deliktsfeld zu unterstützen oder anders als bisher entsprechende Ermittlungen [...] selbst führen zu können“ (Deutscher Bundestag 2019a: 45). Dafür soll die FKS Fachkenntnisse in Rechtsgebieten wie Ausländerrecht, Rechte der Betroffenen von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel sowie dem Opferschutz aufbauen und die Mitarbeiter für die Sachverhaltsaufklärungen in diesen Rechtsgebieten ausbilden (Deutscher Bundestag 2019a: 45).

<sup>14</sup> BGBl. 2016 Teil I Nr. 50, S. 2372.

<sup>15</sup> Vgl. beck-aktuell 22. September 2015 für einen knappen Überblick der Einschätzung von Fachstellen wie Aidshilfe, Diakonie und dem Deutschem Frauenrat oder Interessenvertretungen wie dem Deutschen Juristinnenbund (djb).

<sup>16</sup> BGBl. 2019 Teil I, Nr. 27, S. 1066.

<sup>17</sup> Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung.



### 2.3.3 Besserer Schutz von (potenziellen) Opfern von Menschenhandel: Änderung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen

Mit dem ‚Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘ (Inkrafttreten: 1. August 2015)<sup>18</sup> wurden die Möglichkeiten für (potenzielle) Opfer von Menschenhandel, eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, ausgeweitet und damit laut Gesetzesbegründung „die Interessen des Opfers stärker in den Fokus gerückt“ (Bundesrat 2014: 46). Seitdem ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Personen, die Opfer einer Straftat nach §§ 232 bis 233a StGB wurden, als Soll- und nicht mehr als Kann-Regelung normiert. Voraussetzung für die Erteilung einer solchen Aufenthaltserlaubnis ist außerdem, dass der weitere Aufenthalt von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird und die betroffene Person die Verbindung zu den Tatverdächtigen abgebrochen und sich dazu bereit erklärt hat, im Strafverfahren als Zeugin bzw. Zeuge auszusagen (§ 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)).

Dabei wird nunmehr der Aufenthalt nicht mehr als „vorübergehend“ qualifiziert. Darüber hinaus führte das Gesetz die Regelung ein, dass die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden soll, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit der betroffenen Person erfordern (§ 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG). Somit kann die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, wenn das Verfahren trotz der Kooperationsbereitschaft dieser Person eingestellt wird (Bundesrat 2014: 46). In diesem Zusammenhang entfiel fortan die Regelung, wonach die Einstellung des Verfahrens zum Widerruf der Aufenthaltserlaubnis führt (§ 52 Abs. 5 Nr. 3 AufenthG i. d. F. v. 1. Dezember 2013). Zudem wurden für die Betroffenen auch die Regelungen in Bezug auf die Dauer der Aufenthaltserlaubnisse von sechs Monaten nach § 26 Abs. 1 Satz 5 AufenthG auf ein Jahr verlängert (bzw. zwei Jahre bei Verlängerung nach § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG), um „die Rechtssicherheit für die Betroffenen [zu] vergrößern und die Bereitschaft, im Strafverfahren zu kooperieren, [zu] erhöhen“ (Bundesrat 2014: 51). In dieser Hinsicht wurde auch der Familiennachzug zu Opfern von Menschenhandel ausgeweitet, in dem auch während des Strafverfahrens der

Familiennachzug aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung nationalpolitischer Interessen möglich ist (§ 29 Abs. 3 AufenthG). Grund hierfür sei, dass „[z]um einen [...] die Erpressbarkeit der Betroffenen durch Drohungen gegen Angehörige im Herkunftsstaat verringert [werde], zum anderen wirk[e] sich die Anwesenheit der Kernfamilie stabilisierend auf die Betroffenen aus“ (Bundesrat 2014: 52).

Grundsätzlich muss ein Opfer von Menschenhandel aber nicht in einem Strafverfahren mitwirken, um einen Aufenthaltstitel zu erhalten (Deutscher Bundestag 2019c: 6). Zum Schutz minderjähriger Opfer von Menschenhandel kann die Gewährung eines Aufenthaltstitels nach den §§ 23a und 25 Abs. 4, 5 AufenthG in Betracht kommen. Nach § 23a AufenthG kann ein Aufenthalt in Härtefällen gewährt werden. Dabei kann die oberste Landesbehörde anordnen, einer vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländerin bzw. einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer einen Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn eine Härtefallkommission, die von der Landesregierung durch Verordnung eingesetzt wird, darum ersucht. Die Aufenthaltsgewährung nach Satz 4 dieser Vorschrift steht ausschließlich im öffentlichen Interesse und begründet keine subjektiven Rechte der Ausländerin bzw. des Ausländers. Nach § 25 Abs. 4 AufenthG kann einer nicht vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländerin bzw. einem nicht vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, solange dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen deren bzw. dessen vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Ist sie bzw. er vollziehbar ausreisepflichtig, kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden, solange rechtliche und tatsächliche Gründe entgegenstehen und mit deren Wegfall absehbar nicht zu rechnen ist.

Schließlich sieht § 60a AufenthG die Möglichkeit vor, eine Duldung – keine Aufenthaltserlaubnis – zu gewähren, wenn aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen aufenthaltsbeendende Maßnahmen vorübergehend ausgesetzt werden müssen.

Neben weiteren Fortentwicklungen des *acquis*, namentlich der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer von Menschenhandel sind und die mit den Behörden kooperieren (RL 2004/81/EG),<sup>19</sup> sowie der Menschenhandelsrichtlinie (RL 2011/36/EU),<sup>20</sup> die sich stärker auf die aufenthaltsrechtlichen und strafrecht-

18 BGBl. 2015 Teil I Nr. 32, S. 1386. Vgl. zur Diskussion Kluth (2019), Thym (2019) und Hörich/Tewocht (2017), allerdings ohne Würdigung von § 25 Abs. 4a AufenthG aus der Perspektive des Menschenhandels.

19 ABl. der EU, L 261, 47. Jahrgang, 06.08.2004, S. 19–23.

20 ABl. der EU, L 101, 54. Jahrgang, 15.04.2011, S. 1–11.

lichen Anforderungen an die Behörden zum Schutz der Opfer(zeuginnen und -zeugen) konzentrieren, sind auch auf zwischenstaatlicher Ebene Maßnahmen zum Schutz von Betroffenen intensiviert worden. 2011 hat der Europarat die Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt völkerrechtlich verankert (Europarat 2011).<sup>21</sup> Das Bundeskabinett hat am 08.03.2017 die Ratifikation dieses Übereinkommens beschlossen, der Deutsche Bundestag stimmte dem Beschluss am 31.05.2017 zu. Am 01.02.2018 trat das Übereinkommen in Deutschland bundesgesetzlich in Kraft.

Bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde hat Deutschland Vorbehalte gegen zwei Artikel vorgetragen. Diese betreffen zum einen die Frage nach der Verfolgung von Straftaten, die Ausländerinnen bzw. Ausländer oder Staatenlose mit gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland im Ausland begangen haben (Art. 44), die hier nicht betrachtet werden.<sup>22</sup> Zum anderen beziehen sie sich auf die Möglichkeit, Opfern häuslicher Gewalt einen eigenständigen Aufenthaltsstatus zu gewähren (Art. 59 Abs. 1 und 2). Während die Anforderungen des Art. 59 Abs. 1 durch § 31 Abs. 1 und 2 AufenthG erfüllt werden, ergeben sich hinsichtlich des Art. 59 Abs. 2 der Konvention Unsicherheiten, die aus den Verhandlungen über das Übereinkommen und dem erläuternden Bericht resultieren. Die Anforderungen des Art. 59 Abs. 3 der Konvention, die einen verlängerbaren Aufenthaltstitel für Gewaltopfer vorsehen, sind erfüllt, wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Lage oder zur Mitwirkung in einem Ermittlungs- bzw. Strafverfahren notwendig ist. Diese Regelung ist bereits in § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG aufgenommen, wonach eine Duldung auszustellen ist, wenn die Anwesenheit des Opfers zu Aussagezwecken in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren erforderlich ist.

Die Fachöffentlichkeit geht davon aus, dass die vorbehaltlose Umsetzung des Art. 59 der Konvention durch eine Regelung möglich ist, die sich an § 25 Abs. 4a

AufenthG orientiert. Wie Opfern von Menschenhandel soll Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, eine dreimonatige Bedenkens- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG eingeräumt werden, außerdem im Regelfall der Anspruch auf eine befristete Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung eines Strafverfahrens und im Regelfall der Anspruch auf Verlängerung zum Daueraufenthalt in Härtefällen (§ 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG) (Deutscher Juristinnenbund 2020: 2). In Übereinstimmung dazu haben parlamentarische Anfragen den Aufenthaltsstatus von Opfern von Menschenhandel im Blick, wenn diese sich in Strafprozessen als Opferzeugen zur Verfügung stellen. Jedoch ergibt sich derzeit kein diesbezüglicher Handlungsbedarf: Die Regelungen des § 25 Abs. 4a Satz 1 und Satz 3 AufenthG decken bereits Fallkonstellationen ab, in denen die Anwesenheit eines Opfers im Sinne der §§ 232 bis 233c StGB für die Durchführung eines Strafverfahrens als sachgerecht betrachtet wird und in denen die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden soll, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des Opfers erfordern. § 26 AufenthG regelt die Befristung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG. Auch die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG ist möglich.

Es ist bereits ausgeführt worden, dass das Wesensmerkmal des Menschenhandels in allen seinen festgestellten Ausprägungen die Anwendung oder Androhung von physischer oder psychischer Gewalt ist. Dabei hat sich gezeigt, dass die Verteilung dieser Ausprägungen häufig geschlechtsspezifisch ist. Männer sind häufiger Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung und treten seltener als Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in Erscheinung. Werden demgegenüber Frauen Opfer von Menschenhandel, dann geschieht dies in den meisten der festgestellten Fälle im Bereich der sexuellen Ausbeutung und vergleichsweise seltener im Bereich der Arbeitsausbeutung. Somit lässt sich vorläufig annehmen, dass zwischen dem Geschlecht eines Opfers und der Form, in der es von Menschenhandel betroffen ist, ein Zusammenhang besteht. Mit der „Istanbul-Konvention“ und ihrer Umsetzung in nationales Recht entstehen zusätzlich zu den schon bestehenden europarechtlichen Verpflichtungen (RL 2004/81/EG und RL 2011/36/EU) weitere Anforderungen an die Unterzeichnerstaaten, gezielt „frauen-spezifische“ Ausprägungen von Menschenhandel zurückzudrängen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) erhielt 2016 vom Bundesministerium für Familie,

21 Die gebräuchliche Bezeichnung als „Istanbul-Konvention“ hat sich in Anlehnung an den Ort der Unterzeichnung ergeben. Im März 2021 hat die Türkei jedoch per Dekret den Austritt aus dem Abkommen beschlossen, der mit Wirkung zum 01.07.2021 vollzogen wurde. Zur Begründung verwies die Türkei auf die mangelnde Vereinbarkeit der Werte des Landes mit den Werten, die das Abkommen zu schützen bestrebt ist. Vgl. hierzu „Statement by the Directorate of Communications on Türkiye’s Withdrawal from the Istanbul Convention“, online: <https://www.iletisim.gov.tr/english/duyular/detay/statement-by-the-directorate-of-communications-on-turkiyes-withdrawal-from-the-istanbul-convention>, 10.05.2022.

22 Solche Fallkonstellationen werden grundsätzlich durch § 7 Abs. 2 Nr. 2 StGB abgedeckt, vgl. hierzu die Ausführungen in BGBl. 2018, Teil II, Nr. 5, S. 142, 143.

Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den Auftrag zu ermitteln, wie weit die aus den vorgenannten Konventionen abzuleitenden Verpflichtungen in nationales Recht umgesetzt wurden (Rabe 2016). Teil des Projektauftrags war es, ein Konzept für eine Monitoringstelle zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und zu Menschenhandel auszuarbeiten (Deutscher Bundestag 2020a: 19, 38).

Das Ziel dieser Monitoringstelle soll es sein, Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels effektiver zu steuern und neue Strategien dafür zu entwickeln. Darüber hinaus soll sie „unabhängige, kontinuierliche und langfristige Beobachtung, Begleitung und Bewertung der Umsetzung der ‚Istanbul-Konvention‘ gewährleisten“ (DIMR 2020). Derzeit ist davon auszugehen, dass die von DIMR begleitete Berichterstattungsstelle 2022 ihre Arbeit aufnehmen kann. Ihre Aufgabe soll erstens darin bestehen, bundesweit erhobene Daten zu strukturieren und zu analysieren. Zweitens soll anhand eines Indikatorenbündels eine Wirksamkeitsbestimmung im Phänomenbereich Menschenhandel vorgenommen werden. Dazu wird eine Bestandsaufnahme erarbeitet und geprüft, inwieweit es gelungen ist, das Phänomen zurückzudrängen, und welchen Fortschritt Deutschland in der Umsetzung der europa- und internationalrechtlichen Verpflichtungen in nationale Regelwerke erzielen konnte. Vorbehaltlich der Machbarkeit soll die Stelle ggf. eigene Erhebungen durchführen und identifizierten Forschungsbedarf decken, um dem Berichtsauftrag von sich aus zu genügen. Den Kern der Berichtsarbeit bildet ein Datenbericht, dessen Veröffentlichung im Abstand von zwei Jahren geplant ist und Handlungsempfehlungen an Bedarfsträger in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft formulieren wird (BMFSFJ 2021; DIMR 2021: 4). Im Grundsatz werden damit die international- und europarechtlichen Anforderungen erfüllt, lediglich eine eigens für die Aufgaben der nationalen Berichterstattung vorgesehene Stelle hat Deutschland bislang nicht eingerichtet.

Ein Zwischenergebnis des ersten Projektabschnitts lautet, die Berichterstattung zu Menschenhandel von dem allgemeinen Begriff der geschlechtsspezifischen Gewalt zu lösen und eine eigene Stelle mit Berichtsauftrag einzurichten. Die Bundesregierung strebt einen Arbeitsbeginn dieser Berichterstattungsstellen ab Herbst 2022 an (Deutscher Bundestag 2021: 97–98), über die Verteilung der anteiligen Kosten ist noch nicht abschließend entschieden worden (Deutscher Bundestag 2020b: 62–63).

International setzte sich Deutschland im Rahmen seiner Ratspräsidentschaft der EU (Juli bis Dezember 2020) und des Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarates erfolgreich dafür ein, Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, der Ausbeutung von Kindern sowie den Schutz und die Rechte von Opfern auf die Tagesordnung zu setzen. Dazu fand eine Konferenz statt, auf der die Ergebnisse des Projekts „THB LIBERI“ vorgestellt wurden, für das das BKA verantwortlich zeichnete. Ziel dieser Konferenz war es, über Herausforderungen und innovative Lösungsansätze zu sprechen, die das Potenzial haben, Kinderhandel einzudämmen. Um Opfer von Kinderhandel zu ermitteln und (formal) zu identifizieren, sind praxisorientiertes und multidisziplinäres Wissen zusammengeführt worden.

In den hiesigen parlamentarischen Debatten hat Nigeria besondere Aufmerksamkeit erregt. Fragesteller gingen dabei von der Annahme aus, Täterinnen- bzw. Tätergruppen aus diesem Land hätten in der Bundesrepublik an Einfluss gewonnen und damit einhergehend zur weiteren Verbreitung von Menschenhandel beigetragen (Deutscher Bundestag 2020c: 18–19). Sofern sie deliktisch in Erscheinung getreten sind, betreiben sie Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Allerdings bleibt die tatsächliche Präsenz der Täterinnen- bzw. Tätergruppe auf wenige Regionen begrenzt. Aufseiten der Opfer ist festzustellen, dass nigerianische Menschenhandelsopfer zwar die größte Gruppe der afrikanischen Nationalitäten bilden, in absoluten Zahlen ausgedrückt aber eine überschaubare Größe darstellen (2019: 16 Opfer (BKA 2020: 12), 2018: 61 Opfer (BKA 2019: 7), 2017: 39 Opfer (BKA 2018: 8), 2016: 25 Opfer (BKA 2017: 8), 2015: 10 (BKA 2016: 6)).

## 2.4 Sozialeleistungen

Im Jahr 2015 wurden mit Inkrafttreten des ‚Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes‘<sup>23</sup> die Sozialleistungen für Opfer von Menschenhandel erhöht, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG haben, indem sie anstelle von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nunmehr Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch erhalten können (SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende).<sup>24</sup> Damit

<sup>23</sup> BGBl. 2014 Teil I Nr. 59, S. 2187.

<sup>24</sup> Vgl. zur diesbezüglichen Diskussion auch Haedrich (2010).

setzte die damalige Regierungskoalition aus CDU, CSU und SPD das Vorhaben ihres Koalitionsvertrags um, „die persönliche Situation im Aufenthaltsrecht [zu] verbessern sowie eine intensive Unterstützung, Betreuung und Beratung [zu] gewährleisten“ (CDU/CSU/SPD 2013: 75). Denn aus der Gewährung internationalen Schutzes leiten sich nicht allein die Befähigung zur Ausübung der Grundrechte und ein Aufenthaltsanspruch ab, sondern auch jener auf Sicherung der Existenz.<sup>25</sup>

## 2.5 Demografische Eigenschaften von erst- und formal identifizierten sowie geschützten (potenziellen) Opfern von Menschenhandel aus Drittstaaten

Grundsätzlich lässt sich zunächst festhalten, dass die Aussagekraft von Statistiken zu Menschenhandel eingeschränkt ist. Wie bereits ausgeführt worden ist, findet Menschenhandel häufig im Verborgenen statt. Strukturierte Interviews mit Mitgliedern aus Täterinnen- bzw. Täternetzwerken oder Überlebenden gestalten sich aus verschiedenen Gründen als schwer umsetzbar. In der Regel stützen sich die Erkenntnisse über das Hellfeld auf Statistiken der Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden, Schätzungen von internationalen Organisationen oder Behörden. Die Forschung macht für den begrenzten Aussagewert von Statistiken im Wesentlichen methodische Gründe verantwortlich (Haverkamp 2018): Das liegt zum einen daran, dass die Erfassung des Phänomens selektiv ist, d. h., überwiegend wird Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung erhoben, während andere Deliktsbereiche weniger Interesse hervorrufen. Zum anderen macht die unterschiedliche Verwendung der Begrifflichkeiten eine Vergleichbarkeit schwer. Weiter lässt sich festhalten, dass Menschenhandel und Menschenschmuggel häufig irrtümlich synonym verwendet werden. Dabei kann Menschenschmuggel stattfinden, ohne dass dies mit Menschenhandel zu tun haben muss. Menschenhandel kann aus Menschenschmuggel entstehen, muss

dies aber nicht. Menschenhandel ist ein verbreitetes Phänomen, sein tatsächliches Ausmaß lässt sich jedoch nur schwer präzise bestimmen (Haverkamp 2018: 785).

Die Statistiken, die in Deutschland im Bereich Menschenhandel erhoben werden, beschränken sich auf die von der Polizei jährlich bearbeiteten bzw. abgeschlossenen Ermittlungsverfahren. Dabei ist zu beachten, dass infolge der Neufassung der strafrechtlichen Vorschriften im Jahr 2016 die Daten ab 2017 nur bedingt mit den Daten der Vorjahre vergleichbar sind (Deutscher Bundestag 2019b: 3). Zahlen zu erstidentifizierten und geschützten Opfern von Menschenhandel werden in dieser Systematik nicht erhoben. Darüber hinaus wird in den erhobenen Statistiken nicht nach dem Aufenthaltsstatus der Opfer unterschieden. Daten im Bereich Menschenhandel werden auch in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfasst. Im Gegensatz zu den vom BKA erstellten Bundeslagebildern Menschenhandel, in denen die im Berichtsjahr abgeschlossenen Ermittlungsverfahren erfasst werden, sind in der PKS alle im Berichtsjahr bearbeiteten Fälle erfasst, weshalb die Zahlen voneinander abweichen können (Deutscher Bundestag 2019c: 18). Im Folgenden wird Bezug auf die in den Bundeslagebildern Menschenhandel veröffentlichten Daten genommen.

### 2.5.1 Minderjährige Opfer von Menschenhandel

Im Berichtszeitraum 2015 bis 2020 ist die Zahl minderjähriger Opfer in Deutschland erheblich gestiegen. Von 77 minderjährigen Opfern von Menschenhandel im Jahr 2015 stiegen die Zahlen auf 269 Opfer im Jahr 2020. Um der besonderen Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen Rechnung zu tragen, hat das Bundeskriminalamt 2016 den Phänomenbereich „Ausbeutung von Minderjährigen“ erstmals gesondert erfasst. Im Zeitraum zwischen 2016 und 2019 fiel die Zahl der minderjährigen Opfer von 214 auf 158, was einem Rückgang von circa einem Viertel entspricht. Umso stärker fällt der Anstieg minderjähriger Opfer auf, der im Übergang von 2019 zu 2020 erfolgt ist. Hierfür macht das BKA auch pandemiebedingte Entwicklungen verantwortlich. Wenn Bildungs- und Betreuungseinrichtungen geschlossen sind, steigt für Minderjährige das Risiko, Menschenhandel zum Opfer zu fallen. Soziale Kontakte in Schulen, Kindergärten oder Ausbildungseinrichtungen fielen weg oder seien stark reduziert, sodass die Entdeckung von auffälligen Kontakten

<sup>25</sup> Vgl. die Analyse von Vulnerabilitäten im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) und deren Überführung in nationale Regelungen von Kluth (2020). bzw. Kluth (2021).

oder verändertem Verhalten erschwert werde. Aber auch die gestiegenen Zeiträume, die Minderjährige in Internetforen und auf Sozialen Medien verbringen, begünstigen ein erfolgreiches Vorgehen der Täterinnen bzw. Täter. Das Entdeckungsrisiko sei geringer und sie könnten ihre wahren Absichten besser verschleiern (BKA 2021: 24).

2015 war annähernd jedes fünfte Opfer dieser Ausprägung des Menschenhandels jünger als 18 Jahre. Insgesamt waren die minderjährigen Opfer von Menschenhandel vermehrt zwischen 14 und 17 Jahre alt (2017 waren drei von vier Opfern zwischen 14 und 17 Jahre alt, in den übrigen Jahren waren es meist acht von zehn Opfern). Mit Blick auf den Deliktsbereich werden Minderjährige zumeist Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, was auch kommerzielle sexuelle Ausbeutung einschließt. Die Mehrzahl der Opfer ist weiblich. Eher vernachlässigbar sind die übrigen Deliktsbereiche, die in Einzelfällen auftreten (Arbeitsausbeutung, Bettelei, Kinderhandel und Ausbeutung durch Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen).

## 2.5.2 Opfer von Menschenhandel nach Deliktsbereichen

Menschenhandel findet häufig im Verborgenen statt und deshalb sind verlässliche Zahlen zu den Opfergruppen schwer zu erhalten. Für die Zwecke dieser Ausarbeitung und die praktische Reichweite ihrer Aussagen sollen die Daten ausreichen, die das Bundeskriminalamt seit 2000 mit dem Bundeslagebild Menschenhandel im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgibt. Die Daten werden aus abgeschlossenen Ermittlungsverfahren gewonnen, welche Bundespolizei, BKA und Landeskriminalämter melden. Ergänzend wird auf eine Evaluation der Vorschriften des StGB zurückgegriffen, die Menschenhandel zum Gegenstand haben (Bartsch et al. 2021). Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ist die in Deutschland am häufigsten vorkommende Ausprägung des Verbrechens, auch wenn zwischen 2015 und 2020 grundsätzlich ein Rückgang der Opferzahlen erkennbar ist: Seit dem Höhepunkt 2017 mit 489 Opfern gingen die Opferzahlen zurück. 2020 wurde mit 406 Opfern der für den Berichtszeitraum niedrigste Wert dokumentiert. Im Durchschnitt der zurückliegenden fünf Jahre waren Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ca. 24 Jahre alt. In neun von zehn Fällen war das Opfer weiblich,

in den meisten Fällen stammen die Opfer aus der EU. Unter den Opfern, die aus anderen Weltregionen kommen, bildeten im Zeitraum zwischen 2015 und 2018 Opfer aus Afrika die größte Gruppe (20, 36, 39 und 87 Menschen). Der größte Anteil in dieser Gruppe entfiel auf Opfer aus Nigeria.<sup>26</sup> Allerdings ging deren Anteil 2019 und 2020 deutlich zurück. Als Grund für diesen Rückgang nennt das BKA die Unterstützung von im Ausland geführten Ermittlungsverfahren, in denen die Täterinnen bzw. Täter in EU-Mitgliedstaaten agierten, während die Opfer sich in Deutschland aufhielten. Derartige Fallkonstellationen würden jedoch im Bundeslagebild nicht erfasst (BKA 2020: 12).

Durchschnittlich 8 Prozent der Opfer im Berichtszeitraum stammten aus Asien. Eine Ausnahme bildet das Jahr 2019 mit einem Anteil von ca. 25 Prozent der Opfer. Hintergrund war eine umfangreiche Ermittlungsmaßnahme der Bundespolizei, die zur Feststellung von 74 Opfern aus Thailand führte (BKA 2020: 10). Opfer aus anderen Weltregionen traten in diesem Deliktsbereich seltener in Erscheinung.

Schwächer ausgeprägt ist hierzulande der Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Diese Form des Menschenhandels ist vorwiegend in der Baubranche anzutreffen. Das Bundeskriminalamt hält hierzu fest, dass sich die Zahl der Opfer auf grundsätzlich konstantem Niveau bewegt. Im Durchschnitt der zurückliegenden Jahre wurden jährlich 77 Opfer diesem Deliktsbereich zugeordnet (BKA 2019: 21). Ein Umfangsverfahren im Jahr 2017 (BKA 2018: 16) mit insgesamt 180 Opfern aus Nordmazedonien, Lettland sowie einer beträchtlichen Zahl an unbekanntem Staatsangehörigkeiten hat zur Erhöhung dieses Wertes beigetragen.<sup>27</sup> In den meisten der beobachteten Fälle sind die Opfer dieser Ausprägung des Menschenhandels männlichen Geschlechts (70 bis 80 Prozent der Opfer). In der Regel stammten die Opfer aus Rumänien, der Ukraine, Vietnam, Nordmazedonien und Lettland. 2020 konnten zudem Opfer simbabwischer Staatsangehörigkeit ermittelt werden. Sie sind infolge von Ermittlungen aufgrund des Verdachts der Einschleusung von Ausländern, der Zwangsarbeit sowie der Ausbeutung der Arbeitskraft identifiziert worden (BKA 2021: 15).

<sup>26</sup> 2015 50 Prozent, 2016 64 Prozent, 2017 76 Prozent und 2018 70 Prozent der Opfer aus Afrika mit entsprechend höherem Anteil an der Gesamtzahl der Opfer.

<sup>27</sup> Ohne dieses Umfangsverfahren läge der Durchschnitt in diesem Deliktsbereich bei ca. 57 Opfern. Dieser Wert korrespondiert stärker mit den Erkenntnissen der Vorjahre und dem Zeitraum ab 2018.



Die übrigen aufgrund der international- und europarechtlichen Definitionen von Menschenhandel erfassten Sachverhalte wie Bettelerei, zum Zwecke der rechtswidrigen Organentnahme, der Ausbeutung bei der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen oder Zwangsheirat werden erstmals 2017 oder später systematisch erfasst. Eine Ursache besteht darin, dass aufgrund der Fortschreibung der diesbezüglichen Rechtsgebiete allmählich eine differenziertere Erfassung der Phänomenbereiche möglich geworden ist. Weiterhin ist die Erfassung dieser Deliktsbereiche durch ein mutmaßlich weitreichendes Dunkelfeld erschwert. Opfer werden z. B. im Rahmen der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen wie Ladendiebstahl oder Drogenhandel nicht selten auch als Täterinnen bzw. Täter bestraft, weil aus unterschiedlichen Gründen keine Bereitschaft besteht, den Ermittlungsbehörden als Opferzeugen zur Verfügung zu stehen (BKA 2021: 18).

In diesem Bereich, d. h. der Ausbeutung bei der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen, werden die Opfer unter Androhung oder Anwendung von Gewalt dazu gebracht, Diebstähle zu begehen oder mit Drogen zu handeln. Die eigentlichen Täterinnen bzw. Täter können aus dem Hintergrund agieren und lagern das Risiko aus, der Strafverfolgung ausgesetzt zu werden. Der Druck, unter dem die Opfer stehen, bringt sie dazu, sich den Ermittlungsbehörden gegenüber nicht kooperativ zu verhalten. Aufgrund ihrer individuellen Situation, die aus irregulärer Migration resultieren kann, aber nicht muss, fürchten sie, dass eine Zusammenarbeit mit Behörden aufenthaltsbeendende Maßnahmen zur Folge haben kann. Fehlende oder falsche Information im Hinblick auf ihre Lage, die ihnen Täterinnen bzw. Täter geben, machen die Aufdeckungsarbeit in diesem Teilbereich aufwendig. 2018 ordnete das BKA 8 Opfer dieser Ausprägung zu, 2019 nahm dieser Wert um mehr als das Doppelte zu (23 Opfer) und ging 2020 auf 11 Opfer zurück. In der Mehrzahl der Fälle sind Männer von dieser Form des Menschenhandels betroffen (zwischen 63 und 83 Prozent). In diesem Deliktsbereich ist die Altersspanne sehr groß, d. h., eine besondere Gefährdung aufgrund des Alters ist nicht festzustellen. Im Durchschnitt sind die Opfer in diesem Bereich zwischen 16 und 20 Jahre alt. Am häufigsten stammten die Opfer aus Belarus, wenngleich auch Opfer aus der EU in beträchtlicher Zahl aufgetreten sind.

In der Zeit zwischen 2017 und 2020 wurden insgesamt acht Opfer erfasst, die Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Bettelerei wurden. Im Einzelnen wurden 2017 je ein minderjähriges und ein volljähriges Opfer ohne Nennung der Nationalität erfasst. 2018

und 2019 wurden drei rumänische Opfer erfasst und 2020 kamen vier männliche Opfer zwischen 22 und 61 Jahren hinzu. Diese stammten aus Rumänien, der Slowakei und Ungarn.

Seit 2020 widmet das Bundeslagebild des BKA dem Phänomen der Zwangsheirat einen eigenständigen Abschnitt. Zwangsheirat ist von Erwägungsgrund 11 der EU-Richtlinie 2011/36 gedeckt und subsumiert alle rechtswidrigen Handlungen, die zur Eingehung der Ehe gedacht sind und mit Androhung eines Übels oder Ausübung von Gewalt vollzogen werden. Rechtswidrig werden diese Handlungen nach § 237 Abs. 1 StGB, wenn Androhung eines Übels oder Ausübung von Gewalt als verwerflich anzusehen sind. 2020 konnten 14 Opfer diesem Menschenhandelsbereich zugeordnet werden. Unter ihnen waren sechs Opfer syrischer Staatsangehörigkeit, drei von ihnen waren serbischer Staatsangehörigkeit und jeweils ein Opfer stammte aus Afghanistan, der Russischen Föderation und der Türkei. Die Opfer sind durchgehend weiblich gewesen, acht der 14 Opfer waren zudem minderjährig. Im Durchschnitt sind die Opfer 18 Jahre alt gewesen (BKA 2021: 20).

Im Bereich Menschenhandel zum Zweck der rechtswidrigen Organentnahme gab es bislang keine Verfahren und entsprechend keine erfassten Opferzahlen.

# 3 Verfahren der Identifizierung und des Schutzes von Opfern von Menschenhandel

Gegenstand dieses Kapitels sind die Verfahren, die für die Erst- und formale Identifizierung und den Schutz von Opfern von Menschenhandel in Deutschland angewandt werden. Die Bekämpfung des Menschenhandels bildete einen Schwerpunkt des nationalen Aktionsplans Menschenrechte der Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode (Deutscher Bundestag 2020a: 18–19). Auch in der 20. Legislaturperiode bleibt die Bekämpfung des Menschenhandels eine wichtige Priorität (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021: 85, 91, 116).

Aufdeckung und Verfolgung von Menschenhandel nach den §§ 180a, 182a, 232 bis 233a StGB fällt in den Zuständigkeitsbereich der Strafverfolgungsbehörden der Bundesländer. Seit 2019 ist für Delikte zur Ausbeutung der Arbeitskraft die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) des Zolls zuständig, sodass auch diese mit der Identifizierung von Opfern von Menschenhandel konfrontiert sein kann. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung“ hat eine Servicestelle eingerichtet, um Kooperationen zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel zu erweitern und zu vertiefen.

Aufgrund seines grenzüberschreitenden Wesens beschäftigten sich Sicherheits- und Migrationsbehörden mit den Varianten von Menschenhandel. Zur Gefahrenabwehr und der Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität haben Sicherheitsbehörden Menschenhandel eine Priorität eingeräumt. Menschenhandel kann sich zu einer Gefahr für die öffentliche Ordnung entwickeln, wenn die meist in Verbindung dazu auftretende Einschleusung nicht unterbunden wird und die Täter- bzw. Ausbeutungsstrukturen, die den Menschenhandel stützen und fördern, unentdeckt bleiben. Auf Ebene des Bundes befassen sich mit diesem Thema z. B. die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt oder das BAMF. Auf Ebene der Bundesländer sind neben den Strafverfolgungsbehörden der Länder auch die kommunalen Ausländerbehörden beteiligt, wenn ausländerrechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Identifizierung und

dem Schutz von Opfern von Menschenhandel bearbeitet werden.

Menschenhandel hat asyl- bzw. ausländerrechtlich erhebliche Relevanz, da er zugleich Ursache und Folge von Flucht bzw. Migration sein kann. Ursächlich für Flucht und Migration ist Menschenhandel, wenn Menschen internationalen Schutz in Deutschland suchen, weil sie Menschenhandel zum Opfer fielen oder sich diesem durch die Flucht zu entziehen versuchen. Eine Konsequenz aus Flucht und Migration ist Menschenhandel dann, wenn Menschen auf dem Fluchtweg oder im Zielland angekommen durch Betrug, Täuschung oder andere Tatmittel von Dritten dem Verbrechen zum Opfer fallen.

Dieser Aspekt hat in Bezug auf den russischen Überfall auf die Ukraine im Frühjahr 2022 erheblich an Bedeutung gewonnen. Ukrainische Frauen und Kinder, die sich vor dem Krieg in Sicherheit bringen wollen und in der EU Schutz erhalten sollen, werden in diesem Zusammenhang als besonders gefährdet und deshalb vulnerabel angesehen (European Commission 2022b: 6; Europol 2022; Freier/Fuchs 2022). Nicht zuletzt unter diesem Eindruck kommt die EU-Kommission zu dem Schluss, dass die Implementierung einer spezifischen Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt einer einfachen Erweiterung bestehender Rechtsakte wie z. B. der Menschenhandelsrichtlinie (RL 2011/36/EU) vorzuziehen ist, weil der bestehende *acquis* Opfern von Gewalt gegen Frauen sowie von häuslicher Gewalt die garantierten Rechte nur sehr selektiv einräumt (European Commission 2022c: 12).

Die Identifizierung und der asylrechtliche Schutz von Opfern von Menschenhandel sind Teil der Aufgaben des BAMF im Asylverfahren. Als Reaktion auf die gewachsene Bedeutung dieser Menschenrechtsverletzung als asylrechtlich erhebliche Tatsache ist 2012 die Funktion der Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel eingerichtet worden, die europaweit ihresgleichen sucht. Die Sonderbeauftragten werden aufgrund fachlicher und persönlicher Eignung, Befähigung

und Erfahrung für ihre Aufgabe ausgewählt. Nach ihrer Ausbildung besitzen sie umfassendes Wissen über Bedingungsfaktoren und Vulnerabilitätsprofile im Zusammenhang mit Menschenhandel. Sie wirken nach innen als Vermittler von Erkenntnissen, welche in Netzwerktreffen mit Nichtregierungsorganisationen und anderen Behörden, die mit Menschenhandel in Berührung kommen, gewonnen und ausgetauscht werden. Sie fördern unter den Mitarbeitenden das Bewusstsein für die Erkennung von Menschenhandel in Asylverfahren und beraten andere Entscheiderinnen und Entscheider bei der Aufklärung des asylrelevanten Sachverhaltes. Nach außen pflegen sie Kontakte zu anderen Behörden und Akteuren, die in der Präventions- und Fürsorgearbeit tätig sind. Sie erläutern die Menschenhandelsarbeit des BAMF auf Fachtagungen und Konferenzen und wirken daran mit, Erkenntnisse und Erfahrungen zusammenzuführen.

Auf allen Ebenen und in allen Phasen der Identifizierung und des Schutzes sind in Deutschland auch zivilgesellschaftliche Fachberatungsstellen wichtig. Mit ihrer aufsuchenden und beratenden Arbeit verschaffen sie den Behörden Erkenntnisse und Einsichten, die diesen aus unterschiedlichen Gründen nicht zugänglich werden. Dazu finden Schulungen und Informationsveranstaltungen statt, in denen Fachberatungsstellen und Behörden einander sensibilisieren und ihre Zusammenarbeit verstetigen. Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel z. B. zählt zu den wichtigsten Akteuren auf diesem Gebiet und wird als sachverständige Stimme in parlamentarischen Prozessen gehört. Der restliche Teil des Kapitels behandelt zunächst Vorgehensweisen der Erst- und formalen Identifizierung von möglichen Opfern von Menschenhandel und verbindet diese mit der konkreten Schutzmöglichkeit, die aus dem Prozess der Feststellung der Opfereigenschaft resultiert.

### 3.1 Erstidentifizierung

Unter Identifizierung ist vorliegend eine förmliche Bestätigung zu verstehen, laut der eine sich in einem behördlichen Verfahren befindliche Person Opfer von Menschenhandel geworden ist. Dieses Verfahren kann unterschiedlich ausgestaltet sein und umfasst mehrere ineinandergreifende Schritte, die nicht standardisiert sein müssen. Je nach beteiligter Stelle kann der Prozess, der zur förmlichen Bestätigung führt, Eigenheiten und abweichende Schwerpunktsetzungen be-

inhalten (vgl. European Commission 2018: 197).<sup>28</sup> Die Bestätigung kann einem Opfer von Menschenhandel unterschiedliche Möglichkeiten eröffnen: Führen strafrechtliche Ermittlungen zur Feststellung der Opfereigenschaft, kann das Opfer in unterschiedlichen Rollen in Hauptsacheverfahren beteiligt werden. Denkbar ist die Beteiligung als Zeugin bzw. Zeuge der Anklage, um mit den Opferaussagen Verurteilungen der Täterinnen bzw. Täter zu ermöglichen. Weiterhin haben Opfer von Menschenhandel die Möglichkeit, als Nebenklägerinnen bzw. -kläger aufzutreten und Opferentschädigungen zu erreichen.

Die europarechtliche Definition des Menschenhandels unterscheidet zwischen Erkennen („detection“) und Identifizierung.<sup>29</sup> Erkennen und Identifizieren können ineinander übergehen, wenn anhand von Indikatoren Konstellationen, die auf Menschenhandel hinweisen, eingehender geprüft werden. Das kann beispielsweise im Rahmen von Grenzkontrollen, im Zusammenhang von Arbeitsschutzkontrollen oder Selbstanzeigen bei den Behörden der Fall sein.

#### 3.1.1 Sensibilisierung und Informationskampagnen

Sensibilisierung und Information können unterschiedlich ausfallen. Kirchen und zivilgesellschaftliche Stellen im Allgemeinen sowie Gewerkschaften im Besonderen haben kein standardisiertes Vorgehen entwickelt, um Selbstidentifikation und Aussagebereitschaft von Opfern von Menschenhandel zu fördern. In der Praxis sind Kirchen oder kirchliche Dienste häufig als Kooperationspartner von Gewerkschaften oder zivilgesellschaftlichen Fachberatungsstellen in Netzwerken vertreten, die sich der Bekämpfung des Menschenhandels in unterschiedlichen Ausprägungen zeigen. Die je nach Akteurin bzw. Akteur unterschiedlich akzentuierte Informationsstrategie und Aufklärungsarbeit verhalten sich komplementär zueinander. Ein erster Blick auf die Ausprägung Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft unterstreicht, wie dies praktisch aussehen kann. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für Finanzen (BMF) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) schlossen 2021 eine Rahmenvereinbarung ab, um Menschenhandel im Zusammenhang mit der Ausbeutung der Arbeitskraft

<sup>28</sup> Vgl. Definition im Glossar des EMN, beruhend auf Varandas/Martins (2007).

<sup>29</sup> Art. 11 Abs. 2, 5 sowie Art. 12 Abs. 2, 3 RL 2011/36/EU.



(Zwangsarbeit und illegale Beschäftigung) zu bekämpfen. Konkret besteht das Ziel darin, Kooperationen und Austausch von Erkenntnissen zwischen Zollverwaltung, Beratungsstellen wie „Faire Integration“, „Faire Mobilität“, der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel, die vom BMAS gefördert werden, und dem DGB sowie den von ihm geförderten Einrichtungen und Netzwerken zu stärken. Die Vereinbarung enthält einen verbindlichen Rahmen für die konkrete Umsetzung vor Ort. Vorgesehen sind Austauschformate, um den Zustand und die Perspektive der Netzwerke zu evaluieren, und Leitlinien für die konkrete Fallgestaltung, die Verstöße gegen arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Regelungen auch im Zusammenhang mit Menschenhandel einschließen (BMAS 2021; Deutscher Bundestag 2021a: 2). Der Ansatz von „Faire Mobilität“ z. B. kombiniert Sensibilisierung, Aufklärung und Hilfe zur Selbsthilfe: Beratung und Unterstützung werden in der jeweiligen Herkunftssprache durchgeführt, gerade die Vermittlung der komplexen Rechtsfragen gelingt nach der Erfahrung der Einrichtungen der hier tätigen Stellen unter dem Dach des DGB besser. Zugleich fördert die Beratung der Herkunftssprache die Entstehung von Vertrauen. Ähnlich verhält es sich in puncto Informationsvermittlung und der Aufklärung über Rechte. Fachberatungsstellen im Bereich Arbeitsausbeutung legen einen Schwerpunkt darauf, die Ratsuchenden zur aktiven Verbesserung ihrer Situation anzuleiten. Sie sollen dazu befähigt werden, in vergleichbaren Situationen in der Zukunft sich selbst zu helfen. Inhaltlich unterscheiden diese Fachberatungsstellen zwischen Kern- und Randthemen. Unter den Kernthemen werden Lohn und Bezahlung, Unterkunft vom Arbeitgeber oder die vertragliche Situation behandelt. Diese Felder können auf erste Indikatoren für Menschenhandel verweisen. Das Beratungsprofil von „Faire Mobilität“ trägt dieser Querverbindung Rechnung und hat ein Netzwerk etabliert, das aus Wohlfahrtsverbänden in Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, Kirche oder kirchlichen Einrichtungen vor Ort und Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel besteht.<sup>30</sup> Ein anderes Beispiel für einen kirchlich geprägten Ansatz stellen die apostolischen Verlautbarungen der katholischen Kirche dar. 2019 rief der Papst die Gesellschaft dazu auf, Opfer von Menschenhandel von Traumata, Stigmatisierung und gesellschaftlicher Isolation zu befreien. Rolle und Funktion der Ortskirchen, Ordensgemeinschaften und der katho-

lisch inspirierten Organisationen handelt er in seiner dem Menschenhandel gewidmeten Verlautbarung jedoch erst nach dem Staat und dem von ihm gesetzten Rahmen ab. Er ermuntert diese, ihre Bemühungen zu verstärken und zu professionalisieren, besser zu koordinieren und gleichzeitig andere an ihre Verantwortung zu erinnern (Deutsche Bischofskonferenz 2019: 43, 46). Exemplarisch zeigt sich das anhand der „Arbeitsgruppe Menschenhandel“, die 2014 auf Anregung der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz (DBK) eingerichtet wurde. Neben der DBK sind daran SoLiDarity with Women in Distress (Solidarität mit Frauen in Not, SOLWODI) und das BKA beteiligt. Diese Arbeitsgruppe hat ihren Aktionsradius inzwischen erweitert und 2022 eine erste europaweite Tagung gegen Menschenhandel veranstaltet. Sie hat sich ausdrücklich zum gemeinsamen Ansatz von Polizei, Kirche und anderen Akteuren in der Bekämpfung des Menschenhandels bekannt (Deutsche Bischofskonferenz 2022).

Auch wenn es inzwischen eine Vielzahl an Initiativen und Netzwerken gibt, die sich jedoch nicht zu einer Gesamtstrategie zur Bekämpfung des Menschenhandels verdichtet haben, bleibt das Ziel unverändert: den Betroffenen dabei zu helfen, die eigene Situation zu prüfen, und das Bewusstsein für die Gefahr, Opfer von Menschenhandel zu werden, zu schaffen. Dieses Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft in solchen Initiativen soll dazu führen, Opfern die Angst vor der Zusammenarbeit mit Behörden zu nehmen und die Gesellschaft fortlaufend zu sensibilisieren. In Asylverfahren beim BAMF werden die sachbearbeitenden Entscheiderinnen und Entscheider im Rahmen ihrer Grundausbildung, aber auch danach durch die Sonderbeauftragten dafür sensibilisiert, möglichen Anzeichen von Menschenhandel auf den Grund zu gehen.<sup>31</sup> Kommt es im Laufe der persönlichen Anhörung nach § 25 AsylG dazu, dass Antragstellerinnen oder Antragsteller von sich aus geltend machen, Opfer von Menschenhandel geworden zu sein, oder ergibt die Sachverhaltsermittlung Hinweise auf durchlittenen Menschenhandel, dann übernehmen die Sonderbeauftragten entweder in eigener Zuständigkeit die weitere Aufklärung des Menschenhandels oder beraten die Sachbearbeiterin oder den Sachbearbeiter, die oder der das Verfahren betreut, zum weiteren Vorgehen. Ob Menschenhandel tatsächlich anzunehmen ist, liegt in der Entscheidung der oder des Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel.

30 Vgl. DGB-Projekt „Faire Mobilität“, Standards und Profil der Beratungsstellen des Projekts „Faire Mobilität“. Online: [faire-mobilitaet.de/ueber-uns/++co++aad7ecc8-efae-11e1-8a24-00188b4dc422](https://faire-mobilitaet.de/ueber-uns/++co++aad7ecc8-efae-11e1-8a24-00188b4dc422). Abgerufen 14.06.2022.

31 Dieser Absatz beruht auf den inhaltlichen Zulieferungen der Fachbereiche des BAMF.

Die Selbstidentifikation wird im Rahmen von polizeilichen Vernehmungen durch die Hinzuziehung von Dolmetschenden und Kulturmittlern sowie Fachberatungsstellen (FBS) für Menschenhandel gefördert. Insgesamt achten die FBS darauf, einen niedrighschweligen Zugang für die Betroffenen zu gewährleisten, um auch die Möglichkeit der Selbstidentifikation zu schaffen. Die FBS versuchen im Interesse der Betroffenen zu handeln: Nichts wird ohne das Einverständnis der Betroffenen unternommen. Dies ist ein wichtiger Punkt zum Thema Selbstidentifikation, da die Betroffenen dann darauf vertrauen können, bspw. nicht gedrängt zu werden, sich zu offenbaren (Europarat 2018: 37).

Mit der Einführung einer verpflichtenden vertraulichen Gesundheitsberatung und eines Informations- und Beratungsgesprächs im Rahmen des Anmeldeverfahrens für Prostituierte durch das Prostituiertenschutzgesetz wurden weitere Rahmenbedingungen geschaffen, in denen Opfer sexueller Ausbeutung Gelegenheit geboten wird, eine bestehende Zwangslage zu offenbaren und Unterstützung zu erlangen (Deutscher Bundestag 2019c: 10).

Erkenntnisse des Bundeskriminalamtes im Untersuchungszeitraum belegen, dass durchschnittlich zwischen 40 und 50 Prozent der Ermittlungsverfahren aufgrund der Kontaktaufnahme der Opfer eingeleitet worden sind. Die Bedeutung der Fachberatungsstellen für die Verfahrensinitiation hat seit 2016 kontinuierlich zugenommen. Waren Fachberatungsstellen 2016 in vier Verfahren beteiligt, sind es bis 2019 bereits 61 Verfahren gewesen (BKA 2020: 8). Auch wenn ihre Beteiligung 2020 gegenüber 2019 deutlich zurückgegangen ist, ändert dies nichts an der wichtigen Rolle, die Fachberatungsstellen für die Identifizierung der Opfer haben (BKA 2021: 7). In einigen Fällen wurde die Verfahrensinitiation durch Opfer herbeigeführt, die den Kontakt zur Polizei zusammen mit anderen Prostituierten oder Freiern gesucht haben (2016 9 Verfahren, 2017 41 Verfahren, 2018 61 Verfahren, 2019 61 Verfahren und 2020 37 Verfahren). Eine Evaluation der §§ 232 bis 233a StGB hat gezeigt, dass aufgrund der Mitwirkung von Freiern in ca. 7 Prozent der Fälle Ermittlungsverfahren eingeleitet worden sind (Bartsch et al. 2021: 106). Die Autoren der Evaluation sind allerdings zurückhaltend hinsichtlich eines Zusammenhangs zwischen Einführung der Freierstrafbarkeit und des Strafaufhebungsgrundes nach § 232a Abs. 6 S. 2 StGB einerseits und der Anzeigebereitschaft andererseits. Weitere Forschungen müssten ihrer Einschätzung zufolge erst noch den Nachweis erbringen, dass

der Zusammenhang tatsächlich besteht (Bartsch et al. 2021: 107).

Einen weiteren Baustein der Selbstidentifizierung könnte das 2013 eingerichtete Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ sein. Denn dieses ist 24 Stunden täglich kostenfrei erreichbar und bietet vertrauliche Hilfe bei allen Formen von Gewalt gegen Frauen. Das Hilfetelefon ist nach § 1 HilfetelefonG beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) eingerichtet und untersteht der Fachaufsicht des BMFSFJ. Das BAFzA hat nach den §§ 6 und 7 HilfetelefonG für die Bekanntheit des Hilfetelefons zu sorgen und soll jährlich einen Sachstandsbericht erstellen, mit dem die Wirksamkeit seiner Maßnahmen evaluiert wird. Neben den bereits genannten Hilfen bei allen Formen der Gewalt gegen Frauen besteht gemäß § 2 HilfetelefonG eine zusätzliche Aufgabe darin, Personen, die sich an das Hilfetelefon wenden, im Bedarfsfall an andere Einrichtungen und Dienste in ihrer Region zu vermitteln, die ihrerseits wiederum Beratungs-, Unterstützungs- und Interventionsdienste anbieten. Hierfür wurde auch eine Datenbank mit Kontaktdaten und Erreichbarkeiten dieser Einrichtungen eingerichtet, die das Hilfetelefon auf dem aktuellen Stand halten muss. In § 3 HilfetelefonG wird der Adressatenkreis definiert. Neben direkt von Gewalt betroffenen Frauen werden auch Personen angesprochen, die sich im Umfeld von Frauen befinden, die Opfer dieser Gewalt sind bzw. waren, sowie Personen, die aufgrund ihrer ehrenamtlichen oder hauptberuflichen Tätigkeit Frauen beraten oder unterstützen, die Opfer von Gewalt geworden sind. § 4 HilfetelefonG bestimmt, dass qualifizierte weibliche Fachkräfte für Erstberatung, Information und Vermittlung zuständig sind (§ 4 Abs. 1 HilfetelefonG). Die Kontaktaufnahme ist nicht durch Einzelverbindungs nachweise rekonstruierbar, sie erfolgt anonym und unter Beachtung datenschutzrechtlicher Maßgaben (§ 4 Abs. 2 HilfetelefonG). § 4 Abs. 3 HilfetelefonG legt außerdem fest, dass personenbezogene Daten nur mit Einwilligung erhoben und gespeichert werden dürfen und zu löschen sind, sobald der Zweck der Erhebung und Speicherung weggefallen ist. In § 4 Abs. 4 HilfetelefonG werden schließlich Barrierefreiheit und Mehrsprachigkeit der Angebote bestimmt. Ergänzend hierzu schreibt § 5 HilfetelefonG vor, dass das Hilfetelefon auch auf anderen elektronischen Wegen erreichbar und diese Erreichbarkeit ohne unzumutbare Wartezeiten gewährleistet sein müsse.

Die §§ 4 und 5 HilfetelefonG tragen der besonderen Situation Rechnung, in der sich mögliche Opfer von Menschenhandel befinden können. Häufig unter-

stehen sie umfassender sozialer und psychischer Kontrolle und haben wenig Möglichkeiten, sich frei zu bewegen oder zu kommunizieren. Meist bleibt ihnen nur ein flüchtiger Moment, in dem sie Informationen aufnehmen oder Kontakt suchen können. Umso wichtiger ist es, dass diese Hilfe nicht an Bedingungen oder Voraussetzungen geknüpft wird.

2020 hat es laut Jahresbericht 80.400 Kontakte zum Hilfetelefon gegeben. Daraus sind 51.400 Beratungen entstanden. Gegenüber 2019 hat die Zahl der Beratungen um 15 Prozent zugenommen. Das Hilfetelefon verzeichnet damit den höchsten Anstieg der Beratungen seit fünf Jahren. Allerdings schränkt der Jahresbericht ein, dass diese Zahl nicht eine Zunahme der Gewalt gegen Frauen bedeuten muss, sondern lediglich den Beratungsbedarf wiedergibt. Das höhere Aufkommen dürfte mit der COVID-19-Pandemie zusammenhängen, in deren Verlauf die Kontaktmöglichkeiten des Telefons stärker in der Öffentlichkeit präsent waren (BMFSFJ/BAFzA 2021: 7).

Allgemein habe 2020 die Beratung in Notsituationen und als Krisenintervention zugenommen. Konferenzschaltungen mit Polizei und anderen Einrichtungen sind häufiger als in den Vorjahren aufgetreten. Das Hilfetelefon bietet Beratung in 17 Sprachen an, im Jahr 2020 beobachtete das BAFzA eine Zunahme der fremdsprachlichen Beratung um 25 Prozent. Die Gründe dafür seien vielschichtig: Wegen der COVID-19-Pandemie hätten Frauen mit Migrationshintergrund möglicherweise weniger Kontakte zur Verfügung gestanden. Es sei denkbar, dass Kontakte zu Frauen, die die Muttersprache der Betroffenen sprechen, weniger oder gar nicht mehr erreichbar gewesen seien und deshalb das Hilfetelefon genutzt worden sei. Bei der Bewältigung und Schilderung von Gewalterfahrungen fallen Angehörige aus, die ansonsten für die Frauen übersetzen könnten. Darin könne auch ein Grund für die verstärkte Nutzung des Hilfetelefons liegen (BMFSFJ/BAFzA 2021: 11). Opfer von Menschenhandel wurden bei der Einrichtung des Hilfetelefons als wesentliche Zielgruppe seiner Arbeit festgelegt (BMFSFJ 2020b: 44). Insoweit hat die institutionelle Evaluation einen Schwerpunkt in der Betroffenenberatung bestätigt. Das Hilfetelefon ist auch in einschlägigen Netzwerken im Umfeld von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt etabliert (BMFSFJ 2020b: 21, 29). Empirisch ist das Bild zur tatsächlichen Erreichbarkeit des Hilfetelefons jedoch durchwachsen: Die quantitative Vorgangsdokumentation zu Beratungskontakten für den Zeitraum 2017–2018 konnte einen geringen Anteil menschenhandelsbezogener

Kontakte zum Hilfetelefon zeigen. In 0,3 Prozent oder 159 Fällen aller dokumentierten Beratungen ließ sich eine Verbindung zu Menschenhandel entwickeln. Am häufigsten erfolgte die Beratung zu Fällen häuslicher Gewalt (ca. 60 Prozent bzw. ca. 36.000 Beratungen) (BMFSFJ 2020b: 162).

Qualitative Daten bestätigen diesen Befund und verweisen auf Erklärungsansätze. Unter Fachkräften aus örtlichen Hilfe- und Unterstützungsstrukturen ergibt sich keine klare Einschätzung zur Erreichbarkeit des Hilfetelefons. Diejenigen, die eine solche Erreichbarkeit als gegeben erachten, und jene, die dies verneinten, bilden ungefähr gleichgroße Gruppen (BMFSFJ 2020b: 168f.). Die Fachberaterinnen des Hilfetelefons selbst führen sogar an, das Hilfetelefon erreiche Opfer von Menschenhandel an sich nur in seltenen Fällen (BMFSFJ 2020b: 123). Verantwortlich dafür ist auch die Logik des Menschenhandels: Auf seine Opfer werden beträchtliche soziale Kontrolle und Druck ausgeübt (BMFSFJ 2020b: 124). Sich zu offenbaren oder zumindest Informationen über die eigene Lebens- und Arbeitssituation einzuholen kann ein großes Risiko bedeuten.

### 3.1.2 Aufsuchende Arbeit

In zivilgesellschaftlichen Netzwerken wie dem Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V. (KOK) sind ca. 50 Fachberatungsstellen organisiert, die ganzheitlich Betroffene beraten und unterstützen. Für die Bekämpfung des Menschenhandels leisten solche Netzwerke einen wichtigen Beitrag. Durch ihr Wirken ist es möglich gewesen, eine Struktur zu schaffen, die Betroffenen von Menschenhandel in Deutschland Hilfe bietet. Das Ziel ihrer Beratungsarbeit ist es, Betroffenen Hilfe zur Selbsthilfe zu bieten, deren Lebenssituation zu verbessern, aber auch der Entstehung des Phänomens Menschenhandel entgegenzuwirken (KOK 2020b: 42f.). Das spezialisierte Wissen und die daraus entstandene Fachkompetenz der Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen haben sich dabei als wertvolle Erkenntnisquellen für die Arbeit der Behörden entwickelt (vgl. Limoncelli 2018).

Betroffene von Menschenhandel haben in nicht seltenen Fällen aus unterschiedlichen Gründen Angst vor Behörden oder begegnen ihnen mit Argwohn. Die Täuschung als wesentlicher Bestandteil für die Durchführung des Menschenhandels spielt hier eine Rolle. Opfer stellen z. B. nicht infrage, dass die Täterinnen

bzw. Täter ihnen auftragen, mit Behörden keinesfalls zu kooperieren. Das hat einerseits damit zu tun, dass sie aus eigener Erfahrung mit korrupten Behörden wissen, möglicherweise ohne Hilfe zurückzubleiben, wenn sie sich offenbaren (UNODC 2022: 11). Andererseits ist es ihnen im Verlauf der Anwerbung, der Beförderung und der Übergabe offen oder verdeckt selbst widerfahren, wenn sie am Flughafen oder im Rahmen aufsuchender Kontrollen vor Ort nicht geprüft werden. Täter sorgen dann dafür, dass ein Auge zuge-drückt wird (UNODC 2011: 12). Schon 2011 haben die Vereinten Nationen in einem Ad-hoc-Bericht einen Zusammenhang zwischen dysfunktionalem Rechtssystem und Zugang zu Justiz und Strafverfolgung auf der einen und Aussage- bzw. Anzeigebereitschaft von Menschenhandel auf der anderen Seite herausgearbeitet (UNODC 2011: 13). Umso wesentlicher für die Bekämpfung des Menschenhandels ist es, behördliche Maßnahmen und Zuständigkeiten durch die Vertrauensbildung von Fachberatungsstellen zu flankieren, die sich an der konkreten Lebenssituation eines Opfers von Menschenhandel ausrichtet.

Wesentlich beeinflusst wird diese Vertrauensbildung auch durch die sogenannte „Aufsuchende Arbeit“. Hinsichtlich der Variante Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung können darunter Maßnahmen subsumiert werden, die Mitarbeitende an milieutypischen Orten wie Bar- oder Amüsiervierteln zu unterschiedlichen Tages- und Nachtzeiten durchführen und sich dort als Vertretende der Fachberatungsstellen zu erkennen geben. Verlässlichkeit und Konstanz haben sich dabei als entscheidende Randbedingungen erwiesen. Die Fachberatungsstellen, die an der Entstehung dieser Studie mitgewirkt haben, machen allgemein geltend, dass diese Maßnahmen nachhaltig und verlässlich gestaltet werden müssen, um zu einem nennenswerten Erfolg zu führen. Ihren Erfahrungen zufolge reicht es nicht aus, typische Orte einmalig aufzusuchen. Besuche sollten regelmäßig und nach Möglichkeit in derselben personellen Zusammensetzung erfolgen, denn mögliche Opfer von Menschenhandel werden vulnerablen Personengruppen zugerechnet. Es dürfte ihnen helfen, regelmäßig mit denselben Personen zu sprechen, um durchlittene Traumata zu überwinden. Sie stehen unter sozialer Kontrolle durch Dritte und wägen ab, welches Risiko ihnen entsteht, wenn sie Kontakte zu Personen außerhalb ihres sozialen Nahbereichs haben. Täterinnen bzw. Täter könnten ihnen diesbezüglich auch Fallen stellen. Ist das Vertrauen zu Fachberatungsstellen gefestigt, kommt es vor, dass aus dem Kreis der Betroffenen heraus Kontakte zu den Mitarbeitenden gesucht werden. Fachberatungsstellen berichten aber auch von Fällen, in

denen Betreiberinnen bzw. Betreiber der einschlägigen Clubs den Kontakt zu ihnen herstellen. Auffällig ist die Erfahrung von Fachberatungsstellen, dass Prostitutionskunden betroffenen Frauen und Mädchen dabei behilflich sein sollen, aus der Zwangssituation zu entkommen, und den Kontakt zu Fachberatungsstellen aufbauen (Hitzke 2020: 95). Denn Freier setzen sich einem erheblichen Entdeckungsrisiko aus, wenn sie sich derart verhalten. Zwar verfügt Deutschland über ein verhältnismäßig liberales Prostitutionsrecht,<sup>32</sup> dennoch ist Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 6 StGB strafbewehrt. Es ist zu vermuten, dass eine Konstellation, in der eine Freierin bzw. ein Freier zuerst Nutznießende bzw. Nutznießer des Menschenhandels ist und anschließend Hilfestellung für die Befreiung gibt, eher die Ausnahme als die Regel bildet.

## 3.2 Formale Identifizierung

Von der Erstidentifizierung zu unterscheiden ist die formale Identifizierung. Eine Standard- oder Legaldefinition für dieses Verfahren existiert nicht. Dieser Begriff verweist allgemein auf ein strukturiertes Vorgehen zur Feststellung der Opfereigenschaft von einer rechtlich zuständigen öffentlichen Stelle. In erster Linie und unabhängig vom Asylverfahren sind hier Polizei, Staatsanwaltschaften und Ausländerbehörden zu nennen, denen im Rahmen von einschlägigen strafrechtlichen Ermittlungsverfahren Opfer von Menschenhandel bekannt werden können. Dies schließt nicht aus, dass ein Opfer von Menschenhandel zu einem späteren Zeitpunkt auch noch einen Asylantrag stellt.

Um die Aussage- und Kooperationsbereitschaft von Opfern von Menschenhandel zu fördern, ist es grundsätzlich möglich, ihnen die Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG einzuräumen. Nach dieser Vorschrift müssen konkrete Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, die Ausländerin oder der Ausländer könnte Opfer einer Straftat geworden sein, die in § 25 Abs. 4a S. 1 AsylG oder

32 Vgl. eine Kurzdokumentation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags (2019), auch wenn die Betrachtung der Rechtslage in Deutschland nicht im Vordergrund der Dokumentation steht. Zur Diskussion in der allgemeinen Öffentlichkeit siehe Klein (2021). Welche Auswirkungen das Gesetz auf die Prostitution in Deutschland hat, wird mit der am 01.07.2022 begonnenen Evaluation untersucht, die das federführende BMFSFJ dem Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) übertragen hat (vgl. BMFSFJ 2022).

§ 25 Abs. 4b S. 1 AsylG genannt wird.<sup>33</sup> Dafür ist „die plausible Aussage“ der Person, sie sei Opfer von Menschenhandel, „grundsätzlich ausreichend“.<sup>34</sup> Sind diese Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, gewährt die örtlich zuständige Ausländerbehörde nach § 59 Abs. 7 Satz 2 AufenthG eine verlängerte Ausreisefrist von mindestens drei Monaten. Es kommt dabei nicht darauf an, wie die Straftat im Detail begangen worden ist. Außerdem spielt es keine Rolle, ob die Straftat im Versuchsstadium stehen geblieben ist oder Täterschaft und Teilnahme abgegrenzt werden müssen. Leitend ist hier die Lagebeurteilung der zuständigen Staatsanwaltschaft, die aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Straftat Ermittlungen aufnimmt, die auf konkreten Tatsachen beruhen (Anfangsverdacht gem. § 152 Abs. 2 StPO). Insofern ist die zuständige Ausländerbehörde ebenfalls in die formale Identifizierung der Strafverfolgungsbehörden eingebunden und erhält damit die Möglichkeit, in eigener Zuständigkeit Schutzmaßnahmen zu prüfen, die sich an den Schritt der formalen Identifizierung anschließen.

Die an der Erstellung der Studie mitwirkenden Behörden der Bundesländer haben entweder regelmäßige Austauschformate gebildet, um einander über Entwicklungen und Trends in Bezug auf Menschenhandel auf dem Laufenden zu halten, oder treten anlassbezogen in konkreten Ermittlungsverfahren miteinander in Kontakt und tauschen Erkenntnisse aus. Das Wissen von Ausländerbehörden und Fachberatungsstellen, aber auch des Zolls werden in diesem Rahmen zusammengeführt und mit den individuellen Angaben eines Vormundes oder einer Beistandin bzw. eines Beistands ergänzt. Mit den Aussagen der Betroffenen fließen diese Anhaltspunkte in eine Prüfung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG ein. Manche der Bundesländer stellen auf einen „exekutiven Vorbehalt“ ab, der einer Gewährung der Stabilisierungsfrist im Hinblick auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 25 Abs. 4a, b AufenthG im Zweifel entgegensteht.

Im Ergebnis, so die Kritik von Fachberatungsstellen, schließen sich die Ausländerbehörden zumeist den Schlussfolgerungen der Staatsanwaltschaften an. Weiter stellen sie infrage, dass die Ausländerbehörden von sich aus Sachkunde für die Entscheidung über die Gewährung der Bedenkfrist entwickeln, wenn schon bei der Polizei keine Anhaltspunkte für Menschenhandel vorliegen (Hödl 2020: 77).

33 Siehe AufenthG-AVwV Nr. 50.2.a.1ff.

34 Siehe AufenthG-AVwV Nr. 50.2.a.1ff.

In der Verwaltungspraxis ist umstritten, ob sich § 59 Abs. 7 AufenthG anwenden lässt, wenn es um Abschiebungsanordnungen nach § 34 AsylG geht, also die Durchsetzung von Unzulässigkeitsentscheidungen nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG. Stellungnahmen zufolge erlaubt der Normzweck eine Anwendbarkeit in solchen Konstellationen. Kritikerinnen und Kritiker führen hier an, wenn in den Aufnahmestaaten bzw. den für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaaten die Rechtslage der Opferschutzrichtlinie nicht entspreche und sich die Zwecke der Bedenk- und Stabilisierungsfrist nicht erfüllen ließen, dann sei von der Abschiebungsanordnung nach § 34 AsylG abzusehen (vgl. Graser/Lindner 2020: 14).

Es ist bereits ausgeführt worden, dass Menschenhandel sowohl Ursache als auch Folge von Flucht und Migration sein kann.<sup>35</sup> Das Delikt Menschenhandel hat deshalb für die operative Praxis des BAMF im Rahmen der Durchführung der Anerkennungsverfahren eine herausgehobene Bedeutung. Menschenhandel zu erkennen und seine Opfer zu schützen, sie vor der Gefahr der Re- und wiederholten Viktimisierung zu bewahren stellt hohe Anforderungen an die asylerhebliche Sachverhaltsaufklärung und damit an das zuständige Personal im BAMF. Dabei gehört es zu den Zuständigkeiten einer bzw. eines Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel, Menschenhandelsopfer formal zu identifizieren. Das schließt nicht aus, dass z. B. bereits im Verlauf der Äußerung des Asylgesuchs bei der Bundespolizei oder bei der förmlichen Antragstellung Indizien für eine diesbezügliche Annahme gegeben sein können.

Das BAMF räumt der Bekämpfung des Menschenhandels eine hohe Priorität ein. Ausdruck dieser Schwerpunktsetzung ist die Funktion der Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel, die aufgrund ihrer fachlichen Kenntnisse, langjährigen Erfahrung und persönlicher Eignung besonders auf die Begegnung mit Opfern von Menschenhandel vorbereitet und geschult sind. Entscheiderinnen und Entscheider, die für diese Funktion qualifiziert werden, sollen sich und die aus Asylverfahren gewonnenen Erkenntnisse zu Risikoprofilen, Vulnerabilitäten und häufigen Sachvorträgen im Austausch mit anderen Behörden und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen einbringen. Sonderbeauftragte sind Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in Anerkennungsverfahren, ohne zwingend auch weisungsbefugt zu sein. Sie beraten Kolleginnen und Kollegen, die mit Opfern von Menschenhandel in Berührung kommen können, und geben Hilfe-

35 Vgl. unter 3.



stellung für die weitere Ermittlung des Sachverhaltes. Da grundsätzlich jede Asylsachbearbeiterin und jeder Asylsachbearbeiter mit Opfern von Menschenhandel in Berührung kommen kann, ist die kontinuierliche Informationsweitergabe von demografischen und phänomenbezogenen Trends an die Leitenden der Organisationseinheiten und das Kollegium grundlegend. Diese Information gewinnen sie auf Fachtagungen, Netzwerktreffen und im Austausch mit Fachpersonal aus anderen Behörden und den mit dem Phänomen befassten zivilgesellschaftlichen Einrichtungen. Die aus der übergeordneten Arbeit resultierenden Kenntnisse fließen fortwährend in den Prozess der formalen Identifizierung ein, halten diesen auf dem aktuellen Stand und beugen damit möglicher Reviktimisierung von Opfern von Menschenhandel vor, da Mitarbeitende des BAMF hinsichtlich des Vorliegens von Indikatoren sensibilisiert werden. Das schließt auch die Asylverfahrensberatung ein, die das BAMF in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich ausgebaut hat. Dort festgestellte Beobachtungen sollen an die Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel weitergereicht werden, um die Erkennung von Opfern nicht dem Zufall zu überlassen. Je früher im verwaltungsrechtlichen Verfahren der Erkennung von Opfern der Weg bereitet wird, umso hilfreicher für das anschließende Schutzverfahren. Dennoch ersetzt diese vorausschauende, präventive Vorgehensweise nicht die zwingend vorzunehmende Beteiligung der Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel, wenn sich ernst zu nehmende Anhaltspunkte für Menschenhandel im Verlauf der Antragsprüfung ergeben. Kommt eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter aufgrund eigener Zuständigkeit im Verlauf der Durchführung des Asylverfahrens zu dem Zwischenergebnis, ein Opfer von Menschenhandel identifiziert zu haben, informiert sie oder er eine bzw. einen der in ihrer oder seiner Organisationseinheit wirkenden Sonderbeauftragten. Diese nehmen eigene Risikoanalysen vor und teilen das Resultat dieser Abwägungen der bzw. dem originär für den Asylantrag zuständigen Entscheidenden schriftlich mit. Diese den Sachverhalt zusammenfassende Stellungnahme, die Ausführungen zur Glaubhaftmachung und zur Gefahr der bzw. des Antragstellenden mit Blick auf Reviktimisierung und Rückkehr in das Herkunftsland bzw. den Ersteinreisestaats im Dublin-Verfahren enthält, geht in die Verfahrensakte ein. Darüber hinaus stellt die bzw. der Sonderbeauftragte fest und dokumentiert dies schriftlich, ob es sich nach dem vorliegenden Sachverhalt um ein Opfer von Menschenhandel handelt oder nicht. Die Stellungnahme der oder des Sonderbeauftragten ist von der bzw. dem Sachbearbeitenden bei ihrer bzw. seiner Entscheidung zu berücksichtigen.

Dabei sind im Wesentlichen zwei Konstellationen zu unterscheiden:

- a) Hat die Anhörung nach § 25 AsylG bereits stattgefunden, muss eine ergänzende Anhörung angesetzt werden, wenn die bzw. der Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel zu der Auffassung gelangt, dass die bereits vorliegenden Anhaltspunkte dieses Vorgehen rechtfertigen.
- b) Steht die Anhörung demgegenüber noch bevor oder wird sie aktuell durchgeführt, nimmt die bzw. der Sachbearbeitende Kontakt zu den in der Dienststelle eingesetzten Sonderbeauftragten auf und stimmt das weitere Vorgehen zur Aufklärung des Sachverhaltes ab. In der Regel übernimmt folgend eine Sonderbeauftragte bzw. ein Sonderbeauftragter in diesen Fällen die Anhörung.

Gemeinsam ist beiden Konstellationen, dass die Sonderbeauftragten Hinweise geben, die sich auf zu erfragende Sachverhalte, Gesprächstechniken, eigene Verhaltensweisen gegenüber der antragstellenden Person, aber auch deren Verhalten und ggf. Auffälligkeiten beziehen. Diese Maßnahmen haben das Ziel, einer Reviktimisierung möglicher Opfer von Menschenhandel vorzubeugen, ihre Vulnerabilitäten zu erkennen und das weitere Vorgehen wie Kontaktaufnahme zu Polizei oder Fachberatungsstellen daraufhin auszurichten.

## 3.3 Schutz von Opfern von Menschenhandel

Die Opferschutzmaßnahmen für Personen, die Menschenhandel zum Opfer gefallen sind, können unterschiedlich ausgestaltet sein und sich auf verschiedene Zuständigkeiten beziehen.

### 3.3.1 Asylverfahren

Aus der Perspektive des Asylverfahrens ist zunächst die Möglichkeit anzusprechen, auf Antrag der Antragstellerinnen und Antragsteller weitere Personen zuzulassen. Das kann eine bevollmächtigte Person sein, die die antragstellende Person vertritt. Dies erfolgt durch Vollmachterteilung nach § 14 Abs. 1 VwVfG oder aufgrund von Bestimmungen des BGB, z. B. weil es sich möglicherweise um ein minderjähriges Opfer handeln

könnte und ein Vormund bestellt worden ist. Die Verfahrenshandlungen dieser Personen wirken so, als ob sie selbst von der antragstellenden Person geäußert worden wären (§§ 164 Abs. 1, 1792ff. BGB). Die ausgestellte Vollmacht bestimmt, zu welchen Handlungen die rechtliche Vertretung berechtigt ist (§ 14 Abs. 1 S. 2 VwVfG).

Davon abzugrenzen ist die Beiständin bzw. der Beistand. Das ist eine Person, die das Vertrauen der antragstellenden Person genießt und zur Unterstützung in der Anhörung mitgebracht wird (§ 14 Abs. 4 S. 1 VwVfG). Diese Unterstützung kann rechtlicher Natur sein, muss aber nicht eine Bevollmächtigung mit der Vornahme von Verfahrenshandlungen im vorstehenden Sinne bedeuten. Die Unterstützung kann vor allem moralisch oder psychisch notwendig sein. Die Beiständin bzw. der Beistand spricht dennoch im Namen der antragstellenden Person, sollte diese deren bzw. dessen Ausführungen nicht kommentieren oder ihnen nicht widersprechen (§ 14 Abs. 4 S. 2 VwVfG). Das ist im Vorfeld der Anhörung klarzustellen. Aus der Perspektive des Opferschutzes betrachtet ist das nicht unerheblich, weil insbesondere in den Fällen einer Begleitung durch qualifizierte Fachberatungsstellen diesbezügliche Einlassungen zur Tathandlung („action“) oder zum Zweck („purpose“) zugleich notwendig sind und hinreichend Angaben zum schutzerheblichen Sachverhalt ermöglichen und weitere für das Opfer belastende Ausforschungen des Sachverhaltes abkürzen können.

Unabhängig von der konkreten Anhörungssituation können mögliche Opfer von Menschenhandel schon im Rahmen der Unterbringung unmittelbar geschützt werden. Die Frage der Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen regelt § 47 AsylG. Grundsätzlich verpflichtet § 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG Antragstellende dazu, bis zur Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der für die Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Ergeben sich im Vorfeld der weiteren Verfahrensschritte, z. B. der persönlichen Anhörung nach § 25 AsylG Hinweise, dass eine Person möglicherweise Opfer von Menschenhandel geworden sein könnte, ist eine Aufhebung der Wohnpflicht nach § 47 AsylG in Betracht zu ziehen. Damit kann das Opfer dem Zugriff der Täterinnen bzw. Täter entzogen werden, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese sich als schutzsuchend getarnt haben könnten oder möglicherweise nahe Angehörige Kontakte zu den

Täterinnen- bzw. Tätergruppen unterhalten. In einem solchen Fall kommt es infrage, die Person in einer Schutzwohnung oder im Frauenhaus unterzubringen. An dieser Stelle können auch medizinische oder therapeutische Maßnahmen angestoßen werden, wenn diese nach Aktenlage oder aufgrund anderer Erkenntnisse, die das BAMF gewonnen hat, angezeigt sind.

Dafür ist die bereits angesprochene Netzwerkarbeit der Fachberatungsstellen wichtig, aber auch die Ausländerbehörden sollten hier einbezogen werden. Die Sonderbeauftragten händigen Betroffenen in der Anhörung oder danach Informationsmaterial der Fachberatungsstellen aus und stellen direkt den Kontakt zu Beratern her, wenn Betroffene ihr Einverständnis dazu erteilen. An dieser Stelle zeigt sich die Bedeutung der Netzwerkarbeit zwischen BAMF und Fachberatung. Sie ermöglicht eine gezielte Information, wenn die inhaltlichen Schwerpunkte der Fachberatungsstelle beim BAMF bekannt sind. Bei den Fachberatungsstellen ist spezialisiertes Fachwissen für den Umgang mit Behörden und der Bewältigung der Ausbeutungssituation vorhanden. Ergänzend hierzu ist eine Kontaktaufnahme mit der Polizei bzw. Strafverfolgungsbehörden aus einer konkreten Anhörungssituation heraus angezeigt, wenn sich konkrete Gefährdungen für die betroffenen Antragstellenden zeigen. Dann können aus der Anhörung heraus unmittelbar Schutzmaßnahmen eingeleitet werden.

Allgemein zeichnet im verwaltungsrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der Dublin-III-Verordnung und dem ggf. später folgenden nationalen Anerkennungsverfahren das BAMF für die asylrechtliche Schutzgewährung verantwortlich: Neben der Einhaltung der Verfahrensgarantien nach den Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 4, Art. 26 Abs. 3 und Art. 27 Abs. 5, Abs. 6 Dublin-III-Verordnung prüft das BAMF durch die jeweils eingesetzten Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel das Vorliegen der Opfereigenschaft.

Ergibt diese Prüfung, dass Opfereigenschaft und Reviktisierungsgefahr im zuständigen Mitgliedstaat zu bejahen sind, kommt im Zuständigkeitsbestimmungsverfahren innerhalb des Dublin-Verfahrens die Ausübung des Selbsteintrittsrechts in Betracht. Selbsteintritt stellt eine Ermessensentscheidung des BAMF dar, die Modalitäten unterliegen der gerichtlichen Kontrolle. Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung verpflichtet das BAMF, von der Überstellung in den an sich zuständigen Mitgliedstaat abzusehen, wenn individuelle, in der Person der Antragstellerin bzw. des Antragstellers liegende Gründe dies zulassen und zugleich europarechtlich etablierte Prinzipien der normativen Verge-

wisserung bzw. des gegenseitigen Vertrauens nicht gegeben sind. Der Selbsteintritt folgt aus der formalen Feststellung der Sonderbeauftragten, die Antragstellerin oder der Antragsteller sei ein Opfer von Menschenhandel geworden oder könnte es nach Überstellung in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat erneut werden. In diesem verwaltungsrechtlichen Stadium greift ein erster Schutzmechanismus, der aber noch keine Aussage über den Schutzstatus enthält. Im Rahmen des Erlasses der Überstellungsentscheidung hat das BAMF als zuständige Behörde zu prüfen, ob ein Selbsteintritt im Sinne des Art. 17 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 erklärt wird. Im Dublin-Verfahren prüft das BAMF im Rahmen des Vorliegens einer individuellen Härte sorgfältig unter anderem, ob die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat eine individuelle Härte darstellt. Hierbei stellt die Reviktimisierungsgefahr ein zu berücksichtigendes Kriterium dar. Ebenso erfolgt nach den Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 keine Überstellung in einen Mitgliedstaat, in dem systemische Mängel herrschen, auch hinsichtlich der besonderen Schutz-, Behandlungs- und Unterstützungsregelungen bei Opfern von Menschenhandel.

Wird das Selbsteintrittsrecht ausgeübt, tritt das BAMF in eigener Zuständigkeit im nationalen Anerkennungsverfahren in die inhaltliche materielle Prüfung auf internationalen Schutz ein. Die Prüfung kann ergeben, dass aufgrund der Eigenschaft, Opfer von Menschenhandel geworden zu sein, die Flüchtlingseigenschaft nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AsylG zuzuerkennen ist. Sind die rechtlichen und tatsächlichen Tatbestandsvoraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AsylG nicht erfüllt, kann die Gewährung subsidiären Schutzes nach § 4 Abs. 1 AsylG in Betracht kommen, wenn das Opfer von Menschenhandel bei Rückkehr ins Herkunftsland Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden im Sinne der vorstehend genannten Vorschrift zu erleiden. Werden auch diese Tatbestandsvoraussetzungen rechtlich und tatsächlich nicht erfüllt, prüft das BAMF zunächst die Zulässigkeit der Abschiebung (§ 60 Abs. 5 AufenthG) und ob in dem Zielstaat für die Antragstellerin bzw. den Antragsteller eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben und Freiheit besteht (§ 60 Abs. 7 AufenthG). Die erhebliche konkrete Gefahr für die Gesundheit nach § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG ergibt sich nur im Falle von schwerwiegenden lebensbedrohlichen Erkrankungen, die sich infolge der Abschiebung noch verschlechtern würden.

Gemäß Art. 32 Dublin-III-Verordnung und Art. 8 Abs. 3 Durchführungsverordnung ist vorgesehen, dass der

betreffende Mitgliedstaat vor der Überstellung angefragt wird, ob die medizinische Behandlung entsprechend der Bedürfnisse der antragstellenden Person ermöglicht werden könne. Zur Prüfung dieser Anfrage werden dem Mitgliedstaat alle dafür geeigneten Daten über eine erforderliche medizinische Behandlung übermittelt, damit dort über die Gewährung von vorgesehenen Schutzansprüchen entschieden werden kann.

Stellt das BAMF fest, dass aufgrund der Opfereigenschaft die Flüchtlingseigenschaft nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AsylG zuzuerkennen ist, ergeben sich für die betroffene Person weitreichende Konsequenzen. Aufenthaltsrechtlich wird zunächst ein Aufenthalt nach § 25 Abs. 2 i. V. m. § 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG gewährt, der in der Regel auf drei Jahre befristet wird. Darin enthalten ist bereits die Aussicht auf einen Daueraufenthalt nach § 26 Abs. 3 AufenthG nach drei bzw. fünf Jahren. Das eröffnet dem Opfer eine Perspektive für die Gestaltung des eigenen Lebens nach der Abkehr von den Täterstrukturen und der Bewältigung der erlittenen Ausbeutung.

Die Gewährung subsidiären Schutzes nach § 4 Abs. 1 AsylG hat wie die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AsylG aufenthalts- und sozialrechtliche Konsequenzen. Im Unterschied zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AsylG ist die regelmäßige Dauer des ersten Aufenthaltstitels nach § 26 Abs. 3 AufenthG auf ein Jahr befristet, § 26 Abs. 1 Satz 3 sieht grundsätzlich eine Verlängerung auf zwei weitere Jahre vor.

Selbst wenn die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 3 und 4 AsylG in Bezug auf Menschenhandel nicht erfüllt werden, kann Schutz durch die Feststellung eines nationalen Abschiebungsverbotes gewährt werden. In den Fällen des § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG soll eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 26 Abs. 1 S. 4 AufenthG für mindestens ein Jahr erteilt werden.

Nach Ablauf der drei Jahre kann die Ausländerin bzw. der Ausländer eine Niederlassungserlaubnis beantragen, wenn das BAMF feststellt, dass die Voraussetzungen für Widerruf oder Rücknahme nach den §§ 73 Abs. 1 Satz 1 und 73b Abs. 1 AsylG der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt werden (z. B. indem die Kontakte zu Menschenhändlern aus eigenem Antrieb wieder gesucht und aufgebaut werden). Eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt EU ergibt sich nach diesem Zeitraum nicht (§ 9a Abs. 3 Nr. 1 AufenthG).



Opfer von Menschenhandel definiert das BAMF als besonders schutzwürdige Personengruppe. Sonderbeauftragte für andere besonders schutzwürdige Personengruppen wie unbegleitete Minderjährige, Opfer von geschlechtsspezifischer Verfolgung sowie von Folter und Trauma sind im BAMF schon deutlich länger etablierte Praxis. Mit den 2012 geschaffenen Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel wird diese Gruppe nicht bloß fortgeschrieben, sondern es werden auch die Tatbestandsvoraussetzungen im Anschluss an die europarechtlichen Entwicklungen stärker systematisiert aufgegriffen (mit den Tatmitteln („means“), den Tathandlungen („action“) und dem Zweck („purpose“)). In diesem Sinne kann ein Hinweis auf geschlechtsspezifische Verfolgung eine Verbindung zu Menschenhandel darstellen oder die Feststellung eines Traumas als Resultat eines durchlittenen Menschenhandels folgen (vgl. Schaab/Maragos 2010). In einem konkreten Beispiel wäre es denkbar, dass geschlechtsspezifische Verfolgung als Verfolgungsgrund unter die Bestimmungen des § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG fällt. Diese könnte an sich schon für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AsylG ausreichend sein. Aber die Herausforderung besteht darin, in der Sachverhaltsermittlung auch schon Tatmittel und Tathandlungen herauszuarbeiten. Hier sind möglicherweise Codes zu dechiffrieren, die die wahren Umstände verschleiern sollen und überdecken, dass das Opfer möglicherweise noch unter dem Einfluss der Täterinnen bzw. Täter steht. Maßgeblich ist hier, die Sonderbeauftragtenrolle nicht isoliert zu betrachten, sondern Erkenntnisse und Methodik der angrenzenden Fachgebiete/Rollen in die Arbeit des bzw. der Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel einfließen zu lassen. Nicht selten werden im BAMF Sonderbeauftragte in mehreren Vulnerabilitätsprofilen eingesetzt.

Je nach möglicher Vulnerabilität können Vorsichtsmaßnahmen ergriffen werden: Unbegleitete Minderjährige, die zur Durchführung ihrer Anhörung in die Außenstelle des BAMF kommen, können in einem eigenen Wartebereich untergebracht werden. Im Übrigen räumt das BAMF nach Art. 31 Abs. 7 lit. b der Verfahrensrichtlinie Verfahren von unbegleiteten Minderjährigen Vorrang ein. Eine Abweichung von dieser Vorrangprüfung kann gerechtfertigt sein, wenn die Stabilisierung der oder des Minderjährigen dies erforderlich macht. Bei der Vorbereitung der eigentlichen Anhörung wird eine Abstimmung mit der Vormundin bzw. dem Vormund oder der bzw. dem Bevollmächtigten vorgenommen, um längeren Anfahrtswegen vorzubeugen. Zusätzlich kann bei der Planung berücksichtigt werden, für Sachbearbeitung und Sprachmittlung

Personal gleichen Geschlechts einzusetzen oder dieses<sup>36</sup> vorzuhalten, falls sich diese Bitte aus dem Verlauf der Anhörung ergeben sollte. Nicht zuletzt deshalb, vor allem aber auch um der Verfahrensfähigkeit der Minderjährigen Rechnung zu tragen, ist mehr Zeit für die Durchführung der Anhörung der bzw. des Minderjährigen einzukalkulieren. Die Durchführung der Anhörung und grundsätzlich auch die Anfertigung der Entscheidung befinden sich in der Zuständigkeit der Sonderbeauftragten für unbegleitete Minderjährige.<sup>37</sup>

Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel und für unbegleitete Minderjährige können grundsätzlich in bestimmten Fallkonstellationen zusammenwirken, wenn der Sachverhalt dies erforderlich macht (z. B. für die Aufklärung der Tathandlung, wenn Familienangehörige Kontakt zu den späteren Täterinnen oder Tätern hergestellt haben oder selbst als Täterinnen bzw. Täter anzusehen sind). Sind minderjährige Antragsteller nach dem Recht des jeweiligen Herkunftslandes verheiratet, erfolgt die Anhörung der Antragsteller grundsätzlich getrennt, d. h., es wird für beide jeweils eine Anhörung durchgeführt. Unter Umständen kann in Betracht gezogen werden, gem. § 25 Abs. 6 AsylG bzw. in Übereinstimmung mit Art. 15 Verfahrensrichtlinie eine Begleitperson zuzulassen. In der Anhörung steht im Vordergrund, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen. Gemäß Erwägungsgrund 33 bedeutet dies insbesondere, das Wohlbefinden des Kindes sowie dessen soziale Entwicklung einschließlich des Hintergrunds der bzw. des Minderjährigen zu berücksichtigen. Für die Anhörung ergibt sich daraus, die Anhörung so zu gestalten, dass sie dem Alter der bzw. des antragstellenden Minderjährigen gerecht wird und dazu auch ihrem bzw. seinem Ausbildungs- und Entwicklungsstand Rechnung trägt. Wesentlich ist eine aufgeschlossene und einfühlsame Haltung der Sachbearbeitung, die sich auch darin ausdrückt, in der konkreten Anhörungsgestaltung Raum für mehr Fragen und Erläuterungen als in einer Anhörung einer bzw. eines Erwachsenen zu lassen. Die Ermittlung des schutzrelevanten Sachverhaltes sollte dann auch durch kind- und altersgerechte Fragetechniken erfolgen (Art. 15 Abs. 3 lit. e Verfahrensrichtlinie). Es empfiehlt sich ferner, ergänzende Hilfsmittel zur Kommunikation einzusetzen. Mithilfe von Stift und Papier können

36 Diese Möglichkeit haben auch erwachsene Opfer von Menschenhandel.

37 In Ausnahmefällen kann eine Sonderbeauftragte bzw. ein Sonderbeauftragter für unbegleitete Minderjährige nach der Durchführung der Anhörung zur Vorbereitung der Entscheidung und Verfahrensbeschleunigung ein Votum abgeben, von dem nicht abgewichen werden darf.

durchlebte oder Schlüsselereignisse rekonstruiert werden, aber auch Figuren können helfen, einen Sachverhalt anschaulicher zu machen.

Im Falle einer vermuteten Zwangsheirat oder bei Verdacht auf Menschenhandel dürfen Vorhalte jeweils nicht eingesetzt werden. Der Hintergrund dafür ist, dass Kinder oder Heranwachsende anders als Erwachsene Erlebnisse nicht rückblickend darstellen und logische Brüche in der Darstellung des Erlebten nicht zu ihren Lasten gehen dürfen. In Bezug auf den Menschenhandel kommt hinzu, dass im Falle von Minderjährigen Tathandlung („action“) und Zweck („purpose“) ausreichen und sie die unterschiedlichen Tatmittel („means“) wie z. B. Betrug oder Täuschung nicht notwendigerweise abgrenzen könnten, um selbst auch zu erkennen, Opfer von Menschenhandel geworden zu sein. Das kann z. B. aufgrund eines Vertrauensverhältnisses zu einer Täterin bzw. einem Täter der Fall sein. Im Nachgang der Anhörung ist in Anwendung von Art. 17 Abs. 3 Verfahrensrichtlinie besondere Rücksicht zu nehmen, d. h., sollten die Antragstellenden Bedarf sehen, sich ergänzend zur bereits durchgeführten Anhörung schriftlich einzulassen, ist dies kind- und altersgerecht zu berücksichtigen. Im Nachgang der Entscheidung werden unentgeltlich rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte für ein Verfahren zur Aufhebung des internationalen Schutzes (Art. 25 Abs. 4, 19 Verfahrensrichtlinie) erteilt.

Je besser soziale und wirtschaftliche Integration von möglichen Opfern von Menschenhandel erfolgen, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, der Re- und wiederholten Viktimisierung vorbeugen zu können. Personen, die sich im Dublin-Verfahren befinden und bei denen eine Entscheidung im Zuständigkeitsbestimmungsverfahren noch bevorsteht, erhalten eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 S. 1 AsylG. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterliegt der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 4 Abs. 2 AufenthG. Hinsichtlich sozialer Leistungen sind Personen mit Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 S. 1 AsylG anderen Ausländern gleichgestellt, die einen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 1 AufenthG erhalten haben. Der Zugang zu sozialrechtlichen Leistungen ist von der Zustimmung der jeweils örtlich zuständigen Agentur für Arbeit abhängig (§ 8 Abs. 2 SGB II, § 10 AsylbLG). Die örtlich zuständigen Agenturen für Arbeit zeichnen hier für die weitere Integration eines Opfers von Menschenhandel in die örtliche Versorgung verantwortlich. Der Zugang zu therapeutischer Betreuung ist damit auch davon abhängig, wie die Sozial- und Leistungsbehörden gegenüber Opfern von Menschenhandel sensibilisiert wurden.

### 3.3.2 Auf Ebene der Bundesländer

Für die Bundesländer gilt überwiegend, dass die Versorgung zumeist nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gewährleistet wird. Schutz und Versorgung erfolgen zusätzlich nach den Bestimmungen der gesetzlichen Krankenversicherung. Bayern, Bremen und Niedersachsen haben eigene Schutzkonzepte entwickelt und umgesetzt, um sämtlichen Formen der Gewaltausübung entgegenzutreten bzw. frühzeitig deren Gefahren vorzubeugen. Sie haben die Situationen von Frauen im Blick, richten ihre Schutzmaßnahmen aber auch auf andere schutzbedürftige Gruppen aus. Dies kann Asylsuchende einschließen, bleibt jedoch nicht nur auf diese Gruppe beschränkt. Bayern hat z. B. unterkunftsspezifische Schutzkonzepte erarbeitet. Bremen geht einen Schritt weiter und richtet sich nicht nur an Frauen, sondern auch an Kinder, die von traumatischen und/oder Gewalterlebnissen betroffen sind. Es liegt auf der Hand, dass sich dies auch auf Opfer von Menschenhandel beziehen kann; denn ohne das Mittel der Gewalt oder wenigstens ihrer Androhung sind einige Formen von Menschenhandel nur schwer durchzuhalten. Wie bereits ausgeführt worden ist, besteht für Betroffene ein hohes Risiko, infolge des erlittenen Menschenhandels traumatisiert zu werden. Bremen hat eine Beratungsstelle für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsprostitution (BBMeZ) eingerichtet. In Niedersachsen erfolgt in Einzelfällen und nach Rücksprache mit der Fachberatungsstelle für Menschenhandel eine Unterbringung in einer Schutzwohnung.

Bremen z. B. händigt ein in 29 Sprachen vorhandenes Opfermerkblatt aus und hat Opferschutzmultiplikatoren eingesetzt, die verpflichtende Fortbildungsveranstaltungen durchlaufen. Es besteht auch ein Hilfesystem, das präventiv durch ein Gefährdungsmanagement unterfüttert wird. Niedersachsen beispielsweise hat ein Gewaltschutzkonzept entwickelt.

### 3.3.3 Fachberatungsstellen

Betroffene können sich an Opferberatungsstellen wenden, die wiederum abhängig von ihrer personellen und materiellen Ausstattung ein Unterstützungsangebot unterbreiten können. Diese Unterstützungsleistungen, die je nach Bundesland variieren, weil die öffentliche Hand diese Einrichtungen unterschiedlich fördert und finanziell unterstützt, werden durch Ausländer- und Strafverfolgungsbehörden ergänzt. Verall-

gemeinernd lässt sich festhalten, dass die Auslastung der Fachberatungsstellen bei der psychologischen Unterstützung für die Vermittlung von Stabilisierungssprechstunden oder Fachambulanzen variiert. In manchen Bundesländern sind die Wartezeiten für Beratungen länger als in anderen und das Betreuungsverhältnis für Betroffene ungünstiger. In anderen Bundesländern wie Baden-Württemberg bestehen dagegen keine Probleme mit der Bewältigung des Beratungsbedarfs. Fachberatungsstellen unterstützen bei Behördengängen und unterstützen Opfer bei deren Suche nach unabhängiger rechtlicher Beratung oder einem Beistand (VERA, SOLWODI, Jadwiga, Caritas, Mitternachtsmission, KOOFRA e. V.).

Darüber hinaus „können auch Anhaltspunkte berücksichtigt werden, die durch eine Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel benannt werden.“<sup>38</sup> Die Fachberatungsstellen kritisieren indes, die Rechtspraxis der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsrecht (AufenthG-AVwV) werde ihrer Expertise nicht gerecht (Hödl 2020). Sie führten weiterhin an, es sei ihnen lediglich möglich, für die Durchführung der Anhörung nach § 25 AsylG eine Sonderbeauftragte bzw. einen Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel einzusetzen. Ferner kritisieren die Fachberatungsstellen, weitere eigene Einschätzungen seien für die Sachverhaltsermittlung und -würdigung unbeachtlich geblieben. Lediglich die Wahrung der Opferinteressen sei durch die Einbindung von Fachanwältinnen und -anwälten, die mit den Fachberatungsstellen kooperierten, gewahrt worden (Hödl 2020: 77). In der Praxis berücksichtigt das BAMF diese Stellungnahmen sehr wohl und ist an der Expertise der Fachberatungsstellen interessiert. Expertinnen und Experten der Fachberatungsstellen treten in der Qualifizierung der Sonderbeauftragten und im Rahmen der Fachtagungen des BAMF auch als Referentinnen bzw. Referenten auf. In diesem Rahmen werden auch typische Fallkonstellationen ohne Rückschlüsse auf individuelle Verfahren erörtert, sodass das gegenseitige Verständnis für die Arbeitsweise von BAMF und Fachberatungsstellen gefördert wird (Hinz 2020: 240, 242).

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln keine Berücksichtigung von Voten erfolge, die Fachberatungsstellen abgegeben haben, da sie auch keine Bevollmächtigten der Betroffenen sind. Darüber hinaus beanstanden Fachberatungsstellen die Vorgehensweise der Strafverfolgungs- bzw. Anklagebehörden, die Bestimmungen des § 25 Abs. 4 AufenthG häufig zulasten der Betroffenen umkehrten:

Bevor es zur Erteilung eines Aufenthaltstitels komme, hätten Betroffene bereits als Opferzeuginnen bzw. Opferzeugen Aussagen machen sollen. In der Praxis würden z. B. Verfahren in diesem Deliktsbereich eingestellt und die Betroffenen als Zeugin oder Zeuge unnötig, was aus der Sicht der Fachberatungsstellen „sehr besorgniserregend“ sei.<sup>39</sup>

Aus verfahrensrechtlicher Sicht sind diese Einwände zwar nachvollziehbar, weil die Fachberatungsstellen sich vorbehaltlos an die Seite der Klientinnen und Klienten stellen und dafür sorgen möchten, dass deren Interessen gewahrt werden, dennoch sind ihre Bedenken und Kritiken aus Sicht der Behörden häufig gegenstandslos. Alle mit Menschenhandel befassten Behörden auf Bundes- und Landesebene haben ein starkes Interesse daran, Menschenhandel zurückzudrängen, Opfer zu schützen und Täterinnen bzw. Täter strafrechtlich zu verfolgen. Fachberatungsstellen genießen unter Betroffenen eine hohe Glaubwürdigkeit und sind aufgrund ihres anderen Zugangs zu Opfern, der ja auf Augenhöhe erfolgen muss, für die Behörden überaus wichtige Erkenntnisquellen. Ihre Stellungnahmen und Einordnungen werden in der Sachverhaltsermittlung als wichtige Beweismittel betrachtet und für die Schutzgewährung beigezogen. Es ist somit nicht erkennbar, dass Fachberatungsstellen und deren Expertise für die Aufklärung von Menschenhandel marginalisiert werden. Das BAMF und andere Behörden beziehen sie kontinuierlich in die Weiterentwicklung der Abwehrstrategien von Menschenhandel ein, das unterstreichen auch die fortlaufend gemeinsam durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der formalen Identifizierung.

38 AufenthG-AVwV Nr. 50.2.a.1ff.

39 Fachberatungsstelle 1 (2021).

# 4 Zusammenarbeit innerhalb der EU und mit Drittstaaten

Wie in Kapitel 1 skizziert, handelt es sich bei Menschenhandel um eine Begleiterscheinung der Globalisierung, die auch im integrierten Markt der EU Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger erfährt. Die wachsende Zahl der dokumentierten Opfer in der EU zeigt, wie entscheidend koordinierende und gemeinschaftliche Maßnahmen der Bekämpfung des Verbrechens sind. Für die asylrechtliche Betrachtung des Phänomens ist dabei die Rolle der European Union Agency for Asylum (EUAA, Nachfolgerin von EASO) ausschlaggebend. Im gemeinsamen europäischen Ausbildungslehrplan werden Opfer von Menschenhandel in mehreren Modulen adressiert: Grundsätzlicher Natur ist dabei die Vermittlung von Methoden, die für Gespräche mit vulnerablen Personen besonders geeignet sind. Sie decken die allgemeine Gestaltung der Gesprächssituation, die Strukturierung des Gesprächs und den Einsatz von geeigneten und zweckmäßigen Fragetechniken ab. Für Opfer von Menschenhandel hat der Vorgänger der EUAA ein eigenständiges Qualifizierungsmodul entwickelt und umgesetzt, das sich speziell den Verfahren der Identifizierung und des Schutzes von Opfern widmet. Inhaltlich ist dieses Qualifizierungsprogramm nicht isoliert von anderen einschlägigen Qualifizierungsmaßnahmen zu betrachten, da Vulnerabilitäten kombiniert in unterschiedlichen Ausprägungen auftreten können: Ein Menschenhandelssachverhalt kann auch geschlechtsspezifische Verfolgung aufweisen. Komplexer wird der Sachverhalt, wenn die bzw. der Betroffene minderjährig ist oder sein könnte. Jedoch muss, wer in Asylverfahren als Sonderbeauftragte bzw. Sonderbeauftragter für Opfer von Menschenhandel eingesetzt werden soll, dieses Modul erfolgreich durchlaufen haben. Gegenstand dieser Fortbildung sind neben den rechtlichen Grundlagen und der Vermittlung der Kenntnisse zu Tatmittel, Tathandlung und Tatzwecken typische Fallgestaltungen. Das Ziel besteht aber vor allem darin, das Bewusstsein für den verdeckten Charakter des Menschenhandels zu schaffen. Strafrechtlich gilt Menschenhandel als Kontrolldelikt und auch im Asylzusammenhang ist das Phänomen durch gezieltes und strukturiertes Vorgehen zu ermitteln, wenngleich keine Zwangsmaßnahmen wie im Rahmen polizeilicher Ermittlungen zum Einsatz kommen. Darüber hinaus stellt die EUAA den Mitgliedsländern

umfassend Analyse- und Informationsmaterial zur Verfügung, um eine harmonisierte Datengrundlage zu schaffen. Zur besseren Identifizierung kann zusätzlich auf ein Tool zurückgegriffen werden, das anhand von zahlreichen Indikatoren personenbezogen, aber auch strukturell zur Reise und den Reiseumständen Hilfestellungen für die Identifizierung von möglichen Opfern gibt.

Die Kooperationen sind mit den Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich Asyl und Migration nicht abgeschlossen. In der Durchführung des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens und auf Ebene der Bundesländer und Fachberatungsstellen sind unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit innerhalb der EU und mit Drittstaaten umgesetzt worden. Diese werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

## 4.1 Kooperation im Rahmen der Dublin-III-Verordnung

Besteht bereits zum Zeitpunkt der Erstbefragung bzw. Anhörung zur Zulässigkeit nach § 29 Abs. 1 Nr. 1a AsylG ein Verdacht auf Menschenhandel, ist zu prüfen, ob die betroffene Person in dem für die nach der Dublin-III-Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaat oder im Bundesgebiet aller Voraussicht nach vor weiteren kriminellen Handlungen sicherer ist. Eine Ausübung des Selbsteintrittsrechts nach Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung kommt in Betracht, wenn die betroffene Person im Bundesgebiet sicherer als im zuständigen Mitgliedstaat ist.

Soweit Schutzsuchende vortragen, Opfer von Menschenhandel geworden zu sein, ist im Rahmen der Überprüfung des Selbsteintrittsrechts sorgfältig zu prüfen, ob die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat eine individuelle Härte darstellte. In diesem Zusammenhang werden folgende Kriterien berücksichtigt:

- Bestätigung oder Verwerfung des Menschenhandelsverdachts durch die bzw. den Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel
- Einschätzung der bzw. des Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel, in welchem für die Durchführung des Asylverfahrens in Betracht kommenden Mitgliedstaat die betroffene Person vor weiteren kriminellen Handlungen sicherer ist (Reviktimisierungsgefahr)
- Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden

Über die Ausübung des Selbsteintrittsrechts oder die Durchführung eines Dublin-Verfahrens entscheidet ausschließlich das für die Durchführung des Verfahrens zuständige Dublin-Referat im BAMF. In Fällen, in denen Schutzsuchende in einem laufenden Ermittlungs- oder Strafverfahren als Zeugin bzw. Zeuge benannt wurden, ist das Selbsteintrittsrecht auszuüben, es sei denn, die Person ist in Deutschland Opfer von Menschenhandel geworden und im Ermittlungs- oder Strafverfahren schon vernommen wurden, sodass die Person in einen anderen sicheren Mitgliedstaat überstellt werden kann.

Fristwährend und verwaltungspraktisch kann ein Übernahmeersuchen gestellt werden, auch wenn im diesbezüglichen Zeitpunkt die Frage der Ausübung des Selbsteintrittsrechts noch nicht abschließend beantwortet werden kann.

## 4.2 Kooperationen der Bundesländer und Fachberatungsstellen inner- und außerhalb der EU

Auf Ebene der Länder ist die Kooperationspraxis unterschiedlich ausgeprägt. Bremen und Hamburg stützen sich auf anlass- und fallbezogene Formen der Zusammenarbeit, ohne hier regelmäßige Strukturen etabliert zu haben. Bayern und Bremen verweisen auf das Instrument der polizeilichen und justiziel- len Rechtshilfe, um Informationen zu vervollständigen, die Durchführung von Ermittlungen/Maßnahmen vorzubereiten, oder allgemein aus Gründen der Gefahrenabwehr, sofern dies zweck- und verhältnismäßig ist. Verhältnismäßig strukturiert ist eine Zusammenarbeit Berlins mit Bulgarien und Rumänien, 2016 wurde eine gemeinsame Ermittlungsgruppe eingerichtet. Berlin ist weiterhin Teil des EU-Projektes „THB LIBERI 2018–2021“, das sich die Bekämpfung

von Menschenhandel und der Ausbeutung zum Nachteil von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden in Deutschland und Europa zum Ziel gesetzt hat. Das Projekt ermöglicht es unterschiedlichen Akteuren aus der Justiz, der Zivilgesellschaft und anderen Bereichen, Wissen auszutauschen und Präventionsmaßnahmen zu entwickeln.

Auf Ebene der Fachberatungsstellen bestehen innerhalb der EU keine systematisierten Formen der Zusammenarbeit. Sofern Kontakte zwischen Fachberatungsstellen bestehen, beschränken sie sich hauptsächlich auf Fragen der Unterbringung im Mitgliedstaat. Außerhalb der EU ziehen hiesige Fachberatungsstellen Kooperationen mit Fachberatungsstellen vor Ort in Betracht. Jedoch sind keine konkret der Abwehr von Menschenhandel gewidmete Kooperationen eingesetzt, nur in einzelnen Fällen (z. B. der Mitternachtsmission aus Dortmund mit Serbien hinsichtlich der Rückkehr von Frauen) kommt es zu Absprachen. Gelegentlich konnten Fachberatungsstellen Kooperationen mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) etablieren.

## 4.3 Weitere Kooperationen

Auf Bundesebene vertritt das BKA die Bundesrepublik Deutschland bei den Joint-Action-Days zum Thema „Menschenhandel“ im Rahmen der European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats. Ziel dieses Formats ist es, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren. Diese Treffen werden europaweit im gleichen Zeitraum abgehalten. In der Regel werden sie entlang von Schwerpunktthemen gebildet. Kontrolltage werden durch Fachdienststellen durchgeführt, die auch unter möglichen „illegalen Einwanderern“ potenzielle Opfer von Menschenhandel erkennen.



# 5 Herausforderungen und bewährte Verfahren hinsichtlich Identifizierung und Schutz von Opfern von Menschenhandel unter Berücksichtigung der COVID-19-Pandemie

Europa- und nationalrechtlich sind in den zurückliegenden Jahren einige Anstrengungen unternommen worden, um Opfer von Menschenhandel zu schützen und sie ihren Bedürfnissen entsprechend zu behandeln. Dies stellt hohe Anforderungen an die Behörden, die mit Opfern und ihren Vertreterinnen und Vertretern in Kontakt kommen. Aber auch die spezialisierten Fachberatungsstellen stehen vor der Aufgabe, gesammeltes Wissen über Ausprägungen von Menschenhandel fortlaufend zu aktualisieren und Hilfeleistungen für Betroffene anzupassen. Die Beratungsstelle Nachtfalter z. B. betont, der regelmäßige Austausch mit Behörden wie der Kriminalpolizei trage zur Sensibilisierung im Phänomenbereich Menschenhandel bei. Andere wie die Mitternachtsmission Heilbronn arbeiten eng mit Regierungspräsidium und Ausländerbehörden zusammen, um gegenseitiges Verständnis der Arbeitsweisen und -techniken zu fördern.

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 hat alle wesentlichen Akteurinnen und Akteure im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels betroffen und eine Überarbeitung ihrer Arbeitsmethoden, Arbeitsprozesse und Arbeitsstrukturen in vielen Fällen erzwungen. Erst- und formale Identifizierung sowie Schutzgewährung mussten unter dem Eindruck der Maßnahmen erfolgen, die der Eindämmung der COVID-19-Pandemie dienen. Die COVID-19-Pandemie hat die Verletzlichkeit der Opfer deutlich unterstrichen und gezeigt, wie stark die Pandemie den Zwecken der Täterinnen und Täter entgegenkommen kann. Besonders deutlich wird dies hinsichtlich der Kontaktreduzierungen in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens, was Tathandlungen („actions“) wie Isolation und Ausüben von sozialer Kontrolle erleichtert hat.

Mit Erst- und formaler Identifizierung betraute Stellen, vor allem aber Behörden wie BAMF und Ermittlungsbehörden bzw. Strafverfolgende, haben ihre Anstrengungen verstärkt und den Anforderungen der COVID-19-Pandemie angepasst, um Opfer von Menschenhandel zu erkennen und zu schützen. Beispielsweise wurden die erforderlichen persönlichen Befragungen nicht länger unmittelbar, sondern häufig auch unter Zuhilfenahme von Videokonferenztechnik oder schriftlich durchgeführt. Aufsuchende und persönliche Arbeit außerhalb von Asylverfahren in einschlägigen Milieus ist allerdings weiterhin notwendig und erfordert weiterhin ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Vertraulichkeit. Infolge der COVID-19-Pandemie gerieten Tat- bzw. Ausbeutungsorte aus dem Blick der Öffentlichkeit, ohne deshalb insgesamt zu verschwinden. Vor Ausbruch der Pandemie fielen dem Internet und seinen Kommunikationsmethoden für sämtliche Phasen des Menschenhandels (Tatmittel – „means“, Tathandlungen – „actions“ und Tatzwecke „purpose“) ergänzende Funktionen zu. Seither hat sich der Stellenwert des Internets für diese Phasen grundlegend verändert, seine Nutzung ist inzwischen die Regel und weniger eine Ausnahme. Eine weitere Verlagerung des Phänomenbereichs Menschenhandel in digitale Räume, die sich dem behördlichen Zugriff entziehen, z. B. das Darknet oder Räume kryptobasierter Technik, wird nach Überwindung der COVID-19-Pandemie sowohl für Behörden als auch für Opferschutzeinrichtungen eine Herausforderung bleiben. Für Opfer war es wiederum schwieriger, Kontakt zu Behörden und Fachberatungsstellen zu suchen, weil infolge von Kontaktbeschränkungen persönliche Erreichbarkeiten reduziert worden sind.

Die Aussagebereitschaft und -fähigkeit eines möglichen Opfers sind von unterschiedlichen Variablen

beeinflusst. Opfer haben sich womöglich aus dem Täterinnen- bzw. Täterumfeld noch nicht vollends gelöst und begegnen rechtsstaatlichen Verfahren aufgrund andauernder Einflussnahme mit Vorbehalten. Dies kann auf eigene schlechte Erfahrungen mit Behörden im Herkunftsland zurückzuführen sein. Zugleich ist es möglich, dass die Persönlichkeit eines Opfers und die empfundene Scham aufgrund des Erleideten die Aussagebereitschaft und -fähigkeit beeinträchtigen. Behörden der Bundesländer, die an der Entstehung dieser Studie mitgewirkt haben, räumen ein, dass ihre Ausbildungsinhalte in nicht seltenen Fällen noch nicht die gewachsene Relevanz des Phänomenbereichs Menschenhandel widerspiegeln oder gegenüber schon länger etablierten Kriminalitätsfeldern zurücktreten.<sup>40</sup> Gleichwohl seien formale Identifizierung und damit Sachbearbeitung im Bereich Menschenhandel ein wesentlicher Bestandteil der Weiterqualifikation des zuständigen Personals.<sup>41</sup>

Das Kapitel ist wie folgt aufgebaut. Die folgenden beiden Abschnitte behandeln Herausforderungen und bewährte Verfahren in Bezug auf Erst- und formale Identifizierung jeweils aus der Perspektive der jeweils zuständigen Behörden und eingebundenen Fachberatungsstellen. Daran schließt sich ein Abschnitt über Anpassungen in Verfahren aufgrund der COVID-19-Pandemie an.

## 5.1 Fachberatungsstellen

### 5.1.1 Herausforderungen

Fachberatungsstellen treten als Interessenvertreter der Klientinnen in Erscheinung. Deshalb betrachten sie als wesentliche Herausforderungen für die Bekämpfung des Menschenhandels, die Opfer- oder Überlebendenposition zu stärken. In struktureller Hinsicht stützen sich Fachberatungsstellen auf Bestimmungen der Menschenhandelsrichtlinie (2011/36/EU). Diese schreibt den Behörden vor, den Opfern von Menschenhandel vor, während und für einen angemessenen Zeitraum nach einem Strafverfahren Unterstützung und Betreuung einzuräumen, um ihre Rechte in Anspruch zu nehmen. Wie die Fachberatungsstellen aus ihrer eigenen Beratungspraxis beobachtet haben, seien Sprachbarrieren häufig ein Hindernis dafür, dass

psychosoziale Prozessbegleiter oder andere Organisationen ihre Opfer gut betreuen können. Die an dieser Studie beteiligten Fachberatungsstellen führen zudem aus, aufgrund einer Regelungslücke in Art. 11 der Menschenhandelsrichtlinie müsste die Prozessbegleitung oder die jeweils betreuende Opferschutzorganisation für die Sprachmittlung aufkommen. Weiterhin identifizieren Fachberatungsstellen im Rahmen der Schutzgewährung das Instrument des Zeugenschutzes als zentrale Herausforderung. Ihrer Auffassung zufolge solle der Zeugenschutz stärker dazu genutzt werden, Opfer von Menschenhandel in Strafverfahren vor dem Zugriff der Täterinnen- bzw. Täternetzwerke zu bewahren und sich auch auf Angehörige in den Herkunftsländern erstrecken. Besonders Überlebende mit Kindern seien Fachberatungsstellen zufolge in einer verletzlichen Lage, da diese als Druckmittel eingesetzt werden könnten, um Opfer von einer Kooperation mit Behörden abzubringen. Das ist Fachberatungsstellen auch deshalb wichtig, weil Kooperationen mit Behörden zur Folge haben, dass andere Kontakte im sozialen Nahbereich wegfallen, die meistens auch im Umfeld des Menschenhandels gelegen haben. Ein möglicher Stabilisierungsfaktor im Sinne von § 59 Abs. 7 S. 1 AufenthG kann hier somit nicht zur Geltung kommen. Die Fachberatungsstellen sehen daher in der vertieften internationalen Zusammenarbeit eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen.

Sämtliche an der Studie mitwirkende Fachberatungsstellen betonen ferner die Notwendigkeit, Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen, die sich nach den Bedürfnissen der jeweiligen Opfergruppe richten und auch deren Verletzlichkeit Rechnung tragen und sich nicht allein auf die akute Gefährdung beziehen. Bisweilen nehmen z. B. Fachberatungsstelle 1 und KOOFRA e. V. im Asylbereich eine fehlende Sensibilisierung mit Blick auf die Erstidentifizierung in den zuständigen zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder wahr.<sup>42</sup> Sie identifizieren dies als beachtliche Herausforderung, da sie selbst personell wie auch finanziell häufig nur über begrenzten Spielraum verfügen. Fachberatungsstellen halten Sammelunterkünfte für nicht geeignet für Opfer von Menschenhandel, weil mit ihnen ein höheres Entdeckungsrisiko durch Täterinnen oder Täter nicht ausgeschlossen, sondern eher verstärkt werde. Sie kritisieren, in solchen Einrichtungen weniger Zugang zu Betroffenen zu erhalten, und dass deshalb kaum Optionen bestehen, einer möglichen Retraumatisierung infolge des erlittenen Menschenhandels entgegenzuwirken.

40 Bremen Inneres HB (2021).

41 Bremen Inneres HB (2021).

42 Fachberatungsstelle 1 (2021).

Eine weitere Herausforderung aus der Sicht der Fachberatungsstellen ist, dass offene Prostitution wie auf dem sog. Straßenstrich oder in bekannten Bordellen aktuell weniger frequentiert wird als vor der COVID-19-Pandemie und stattdessen deutlich häufiger im Dunkelfeld stattfindet. Prostituierte nutzen vermehrt Internetportale oder Social Media. Polizeiliche Kontrollen sind daher nur mit erheblichem Aufwand möglich. Häufig sind Daten von Betreibern von entsprechenden Internetseiten anzufordern und in der Regel auch die Mobiltelefone der Beschuldigten und Geschädigten umfangreich auszuwerten. Aufgrund von Personalengpässen bei den Ermittlungsbehörden dauern solche Auswertungen auch in Haftsachen häufig Monate. Ferner bereitet auch die der Auswertung vorgelagerte Entsperrung der Geräte mitunter große Probleme.<sup>43</sup>

Die Fachberatungsstellen gehen einerseits von einer unablässigen Zunahme von Betroffenen aus, weil infolge der COVID-19-Pandemie die Zahl der Kontrollen bzw. Razzien zurückgegangen ist und sich die Situation von Betroffenen im Schatten der Pandemie verschlechtert haben dürfte. Als größte Herausforderung gilt dabei die Sprachmittlung in den Beratungsstellen, die regional unterschiedlich ausgebaut ist. Während in manchen Einrichtungen Sprachmittlung in bis zu 15 Sprachen möglich ist, können andere Beratungsstellen dieses Angebot nicht aufrechterhalten.<sup>44</sup>

Andererseits erwarten Fachberatungsstellen mehr Veränderungen infolge der Digitalisierung, die ihnen zugleich nutzen und schaden können. Von Vorteil dürfte dies im Bereich der eigenen Verwaltung sein, z. B. im Bereich der Klientelbetreuung und Sprachmittlung. Ein Risiko ist Digitalisierung insoweit, als sich damit den Täterinnen- und Täternetzwerken neue und weitere Möglichkeiten der Kontrolle über die Opfer eröffnen.<sup>45</sup>

Zudem fürchten die Fachberatungsstellen, Täterinnen oder Täter könnten versuchen, durch die Opfer Wissen über das Asylverfahren zu erlangen, um es ggf. für ihre Zwecke auszunutzen. Zur Verdeckung des eigentlichen Menschenhandels wäre es denkbar, Täterinnen bzw. Täter, Anwerberinnen bzw. Anwerber oder Helferinnen bzw. Helfer dem Asylverfahren zuzuführen und dadurch einen möglicherweise unerlaubten Aufenthalt mit staatlicher Unterkunft und Verpflegung zu legitimieren. Das BAMF als für die Durchführung der Asylverfahren zuständige Behörde begegnet

dieser Herausforderung auf vielfältige Weise. Zugleich eröffnet dies Opfern erst die Möglichkeit, sich den Behörden zu offenbaren. Demgegenüber betonen Fachberatungs- und Opferschutzeinrichtungen, dass die Bereitschaft von Überlebenden nicht ausschließlich auf Misstrauen oder nicht vorhandener guter Erfahrung mit effektiven rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahren beruht, sondern individuelle Bedingungsfaktoren Kooperationsprobleme zu erklären vermögen. Sie führen hier erlittene Traumatisierungen an, nennen psychische und/oder physische Verletzungen oder verweisen auf dissoziative Verhaltensweisen, die auch in versuchten oder vollendeten Suiziden münden könnten.<sup>46</sup> Die Fachberatungsstellen haben beobachtet, dass die Opfer, die deren Beratung aufsuchen, das Erlittene bruchstückhaft vortragen und dieser Vortrag un schlüssig und unsubstanziert wirkt. Widersprüche bleiben unaufgelöst, was ihrer Ansicht nach jedoch nicht die Glaubhaftmachung beeinträchtigt. Sie verbinden dieses unsubstanzierte Vorbringen mit fehlender Bildung und kulturellen bzw. religiösen Dispositionen, was zusammengenommen die Aussagefähigkeit der Betroffenen einschränkt. Fachberatungsstellen wie SOLWODI erkennen hier einen Fortbildungsbedarf für medizinisches Personal: Demnach sollte medizinisches Personal in fachlichen Lehrgängen auf das Erkennen von Anzeichen für Menschenhandel geschult werden. Auf diese Weise, so die Annahme, sei das Risiko einer wiederholten Traumatisierung infolge nicht erkannter Betroffenheit von Menschenhandel verringert. Je besser medizinisches Fachpersonal auf diese Möglichkeit vorbereitet werde, umso höher ist die Chance auf Vertrauensbildung. Fachberatungsstellen gehen häufig davon aus, die Gefahr einer Retraumatisierung sei schon gegeben, wenn das Erlittene wiederholt vorgebracht werden soll. Dabei gilt aber zu beachten, dass im Asylverfahren beim BAMF die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in Gesprächs- bzw. Anhörungstechniken geschult sind und sich auf Erfahrungen und Anregungen der jeweils eingesetzten Sonderbeauftragten stützen, die für Opfer von Menschenhandel, geschlechtsspezifische Verfolgung, Trauma und Folter und unbegleitete Minderjährige, d. h. unterschiedliche Gruppen vulnerabler Personen, eingerichtet worden sind. In der Anhörung müssen wesentliche Aspekte der Verfolgung nachvollzogen werden können, um darauf aufbauend die Gefahr der Reviktimisierung beurteilen zu können. Das BAMF hat weder die Fach- noch die Sachkunde, ein Trauma zu hinterfragen, wohl aber besteht die Aufgabe des BAMF darin, zu untersuchen, unter welchen Umständen es dazu kam und welche Folgen das Erlittene auf die Bewältigung des Alltags

43 Hamburg Arbeit HH (2021).

44 Fachberatungsstelle 1 (2021).

45 Fachberatungsstelle 2 (2021).

46 MI NI (2021), Mitternachtsmission Dortmund (2021).



hat und wie sich die aktuelle Lebenssituation von jener unterscheidet, die vor dem Trauma lag.

An dieser Stelle sind die Erkenntnisse von Fachberatungsstellen und Ermittlungsbehörden durchaus ähnlich lautend.<sup>47</sup> Insgesamt bleibt festzuhalten, dass im Bereich des Opferschutzes Fachberatungsstellen in der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung beachtliche Fortschritte verzeichnen konnten. Andere Betroffenen-Gruppen erregen in der Präventions- und Aufklärungsarbeit dieser Einrichtungen jedoch weniger Aufmerksamkeit, sodass eine Herausforderung darin besteht, Ressourcen auszuweiten (vgl. Limoncelli 2016).

### 5.1.2 Bewährte Verfahren

Im Stadium der Erstidentifizierung verfolgen Fachberatungsstellen einen offenen und öffentlichen Ansatz in ihrer Beratungsarbeit. Während manche wie die Mitternachtsmission in Heilbronn allgemein angeben, mit unterschiedlichen Schnittstellenpartnern Schulungen durchzuführen und dadurch in Kontakt mit vielen Betroffenen zu kommen, verweisen andere wie SOLWODI auf das direkte Ansprechen der Betroffenen. Dies habe vertrauensbildenden Charakter, weil diese Form der Kontaktaufnahme nichtstaatlich geprägt ist. Im Falle von z. B. Nachtfalter reicht diese Vertrauensbildung noch etwas weiter, die eigene Arbeit wird im Milieu mit Verlässlichkeit und Nachhaltigkeit in Verbindung gebracht. Die Beratungsstelle und die Mitarbeiterinnen sind persönlich bekannt. Nachtfalter hat mit diesem Ansatz gute Erfahrungen gemacht: So komme es eher zu Beratungsgesprächen, wenn betroffene Frauen selbst von der Existenz Nachtfalters Kenntnis erlangt haben oder aufgrund persönlicher Kontakte der Verweis auf Nachtfalter („Mundpropaganda“) erfolgt. Der öffentliche Ansatz wird auch in der Unterhaltung von Gesprächskanälen zu einschlägig zuständigen Ämtern und Behörden deutlich. Niedersachsen z. B. lässt in Aufnahmeeinrichtungen standardisierte Erstgespräche zur Identifizierung von vulnerablen Gruppen durchführen. Hieran werden weitere Maßnahmen wie Gesprächsangebote geknüpft und eine weitere Verweisberatung an Fachberatungsstellen wie Nachtfalter kommt zustande.

Am anderen Ende des Spektrums bewegt sich Fachberatungsstelle 1. Sie führt aus, verdeckt zu agieren und ohne öffentliche Präsenzprechstunde zu arbeiten. Aufgrund dieser beträchtlichen Barriere sei eine gute

Vernetzung mit anderen Akteurinnen und Akteuren, die potenzielle Betroffene identifizieren könnten, unverzichtbar. Dazu zählten Beratungsstellen, die Polizei, Geflüchtetenunterkünfte und selbst organisierte Netzwerke. SOLWODI Berlin betrachtet die Kontaktaufnahme in Geflüchtetenunterkünften als besonders wichtig, weil es hier möglich ist, schon in diesem frühen Stadium die Betroffenen über die Rechtsstellung im Asylverfahren und die daraus resultierenden Folgen zu informieren. Dies ist nicht unwichtig für die Rolle von SOLWODI als Begleitung in der Anhörung gemäß § 25 Abs. 1 AsylG.

Ergänzend hierzu sieht Fachberatungsstelle 2 in der Sensibilisierung von anderen relevanten Stellen wie der Migrationsberatung oder Jugendhilfeeinrichtungen, bei denen die Erstidentifizierung wahrscheinlich ist, das größte Fortkommen. Diese Sensibilisierung macht es möglich, dass Fachberatungsstelle 2 überhaupt erst im Falle eines einschlägigen Verdachts auf den Plan treten kann. Methodisch werden die strukturierten Interviews infolge des Erstkontakts als Vorteil gesehen. Damit werde es möglich, relevante Informationen für die spätere formale Identifizierung zu gewinnen. Hinsichtlich der formalen Identifizierung von Opfern von Menschenhandel bietet Fachberatungsstelle 1 eine kostenlose straf- und/oder asylrechtliche anwaltliche Erstberatung an. Diese ist für die Beantwortung der Frage, ob die Betroffenen auch aus Sicht der Strafverfolger als solche gelten können, ein wichtiger Gradmesser. Fachberatungsstelle 2 rückt die Bedeutung der leistungsrechtlichen Stellen in den Vordergrund. Der persönliche Kontakt zu Einrichtungen wie Jobcenter oder Sozialamt hilft dabei, Betroffene über die aufenthaltsrechtliche Situation sowie die damit verbundenen Zugänge zu den Leistungen aufzuklären.

## 5.2 Bundes- und Länderbehörden

### 5.2.1 Herausforderungen

Der vorherige Abschnitt konnte zeigen, dass Fachberatungsstellen im Bereich der Erstaufnahme eine fehlende Sensibilisierung der zuständigen Behörden hinsichtlich möglicher Opfer von Menschenhandel wahrnehmen. Demgegenüber stehen die behördenübergreifend verstärkten Sensibilisierungsmaßnah-

47 Vgl. unten.

men im Rahmen interner Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen. Die Weiterbildung der Mitarbeitenden der Polizeifachdienststellen in vielfältiger Art bei der formalen Identifizierung und damit bei der Sachbearbeitung im Bereich des Menschenhandels bleibt ein dauerhafter Anspruch und Ziel der Aufgabenzuweisung zur Erkennung und Bekämpfung des Menschenhandels.<sup>48</sup> Länder wie Bremen und Hamburg fügen hinzu, dass innerhalb der Polizei grundsätzlich die Verbesserung von Information und Aufklärung als Einführung zum Thema Menschenhandel auch im Ausbildungs- und Studienplan des Polizeieinsatzdienstes ein vorrangiges Ziel darstellt. Schließlich erfolgt im Einsatzdienst zumeist auch die Erstidentifizierung im Rahmen von Ermittlungsmaßnahmen.

Ein wesentlicher Faktor für die Kooperation von Opfern des Menschenhandels und Behörden ist die Gewährung der Bedenkens- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 S. 1 AufenthG, die aus Art. 6 Abs. 1 der sog. Opferschutzrichtlinie (2004/81/EG) folgt. Ziel dieser Bestimmung ist es, den Opfern eine Zeit einzuräumen, um sich der eigenen Lage und der zustehenden Rechte bewusst zu werden, Beratung zu suchen und abzuwägen, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten oder nicht. Für Behörden besteht die Herausforderung darin, den Prüfungsmaßstab unter Berücksichtigung des Strafverfolgungsinteresses einerseits und des Interesses am Opferschutz andererseits zu definieren. Die unionsrechtlichen Vorgaben der Opferschutzrichtlinie wollen hier schon die Bedenkens- und Stabilisierungsfrist gewähren, wenn die bloße Möglichkeit der Betroffenheit zu bejahen wäre. Aus dem § 59 Abs. 7 S. 1 AufenthG folgt jedoch die behördliche Pflicht, „konkrete Anhaltspunkte“ für eine nach § 25 Abs. 4a oder § 25 Abs. 4b S. 1 AufenthG begangene Straftat zusammenzutragen, um von der Abschiebung im Sinne des § 59 Abs. 1 S. 1 AufenthG abzusehen. Im juristischen Schrifttum findet sich die Empfehlung an die Behörden, den ansonsten üblichen verfahrensrechtlichen Prüfungsmaßstab zu überdenken und bereits die bloße Möglichkeit für die Opfer-eigenschaft als ausreichend für die Gewährung der Stabilisierungsfrist gelten zu lassen. Aus der Opferschutzperspektive ist eine solche Sichtweise vorteilhaft, weil sie den Kreis der Betroffenen grundsätzlich erweitert und eine präventive Wirkung entfaltet. Aber aus verfahrensrechtlicher Sicht hätte dies zur Folge, dass die Zahl möglicher Betroffener unüberschaubar wird und eine Vielzahl an Überprüfungen aufkommt, um die rechtlich und tatsächlich dem Verbrechen zum Opfer Gefallenen zu identifizieren. Für die

Strafverfolgung kommt es darauf an, konkret die Tatbestandsmerkmale zu ermitteln und auf dieser Grundlage die weiteren Ermittlungsmaßnahmen zu planen. Die bloße Möglichkeit, dass ein Arbeitsverhältnis unter die europa- und internationalrechtliche Definition von Menschenhandel fallen könnte und keine Regelbeispiele vorzusehen, dehnt den Kreis der Begünstigten unzulässigerweise aus und wirft die Frage auf, wie die dahinterstehende Potenzialanalyse hinsichtlich der individuellen persönlichen und strukturellen (d. h. der Branche und der Anwerbung/Rekrutierung) Voraussetzungen erfolgen sollte und wer dafür verantwortlich zeichnet. Im Ergebnis wäre die Gewährung der Stabilisierungs- und Bedenkensfrist nach § 59 Abs. 7 S. 1 AufenthG von subjektiven Erwägungen beeinflusst und unterläge der Auslegung der jeweils zuständigen Ausländerbehörde, die darüber zu entscheiden hätte.

Welcher Aufwand den Ermittlungsbehörden entstehen kann, wird verständlicher, wenn man sich vor Augen führt, welche Angebote Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden auswerten, um im Phänomenbereich Menschenhandel straf- und später auch ausländerrechtlich relevante Sachverhalte zu ermitteln. Das Angebot von Dienstleistungen im Umfeld von Prostitution und Sexarbeit wächst kontinuierlich. Die Behörden stehen vor der Aufgabe, die dahinterstehenden Geschäftsmodelle zu durchdringen. Eine Begleiterscheinung der COVID-19-Pandemie ist, dass das Spektrum möglicher und tatsächlicher Tatörtlichkeiten größer geworden ist und unverdächtige bzw. unauffällige Orte, an denen Menschenhandel stattfindet, hinzukommen. In jüngerer Zeit berichteten die Behörden über öffentliche Plätze und Straßen, an denen Tathandlungen („action“) wie Über- oder Weitergabe von Personen vorbereitet werden, um sie Ausbeutungssituationen zuzuführen. Die Herausforderung der polizeilichen Prävention besteht darin, eine scheinbar wartende Person als mögliches Opfer zu identifizieren, wenn ansonsten kein Anlass dafür besteht, eine behördliche Feststellungsmaßnahme durchzuführen.

An der Studie beteiligte Ermittlungsbehörden der Länder haben ausgeführt, Aussagen von möglichen Opfern von internationaler Zwangsprostitution eröffneten häufig keine konkreten Ermittlungsansätze. In den Verfahren, in denen die Anzeige zunächst im Rahmen des Asylverfahrens oder des aufenthaltsrechtlichen Verfahrens erstattet wird, sind die Beschuldigten nur sehr selten zu identifizieren. Die Angaben der potenziellen Opfer zu Personaldaten (Name, Adresse, Telefonnummern) bleiben in den meisten Fällen vage. Auch die Orte der Prostitutionsausübung können anhand der Angaben der potenziellen Opfer in der Regel

48 Bremen Inneres HB (2021), Hamburg Arbeit HH (2021).

nicht genau identifiziert werden. Ein Großteil dieser Verfahren muss daher eingestellt werden.<sup>49</sup>

Entgegen den Befürchtungen der Fachberatungsstellen konnten die an dieser Untersuchung beteiligten Länder zumeist keinen Zusammenhang zwischen Straffälligkeit und Asylantragstellung zur Aufenthaltsverlängerung beobachten. In Hamburg haben die Behörden diesbezüglich allenfalls punktuell Auffälligkeiten festgestellt. Jedoch ergaben die Ermittlungen in diesem Milieu keine Hinweise auf bestehende Täterstrukturen und Tatverdächtige.<sup>50</sup> Im Weiteren berichtete Bayern allgemein über Erkenntnisse, laut denen Frauen aus Drittstaaten nach Deutschland geschleust worden seien, um hier ein Asylverfahren zu betreiben. Allerdings seien diese dann der Prostitution zugeführt worden. Konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen von Menschenhandel im Zusammenhang mit Asylantragstellung seien den Behörden indes nicht bekannt geworden.<sup>51</sup>

Auf die Kritik der Fachberatungsstellen, Sammelunterkünfte würden Opfer daran hindern, sich nachhaltig aus den Täterstrukturen zu lösen, antworteten die Bundesländer unterschiedlich. Niedersachsen z. B. hat ausgeführt: Sollten Abhängigkeiten zwischen Täterin bzw. Täter und Opfer bestehen und dissoziative Verhaltensweisen bei den Opfern festgestellt werden, könnte eine Rückkehr ins Milieu wahrscheinlich werden. Hamburg dagegen macht gerade das oftmals fehlende Zutrauen in die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates als wesentliche Ursache für die zu verbessernde Kooperation zwischen Betroffenen und Behörden aus.

Aus asylrechtlicher Sicht ist die Identifizierung von Vulnerabilitäten, auch den nicht sichtbaren, eine wesentliche Herausforderung. Dies erfordert neben Sensibilität und Einfühlungsvermögen gegenüber den betroffenen Personen ein Mindestmaß an Zeit, um ein Vertrauensverhältnis zum Opfer zu entwickeln. Hierfür ist schon durch soziale Dienste eine eingehende Befragung im Rahmen der Sozialanamnese durchzuführen. Darüber hinaus ist der Einsatz von vertrauenswürdiger Sprachmittlung wichtig, um polizeiliche und allgemeiner behördliche Funktionsweisen und Zuständigkeiten sowie Verhaltensregeln zu erläutern. Wie schon ausgeführt worden ist, müssen nicht nur sprachliche Barrieren überwunden, sondern auch normative und kulturelle Erfahrungen und Prägungen berücksichtigt

werden, die auf eine Zusammenarbeit mit Betroffenen einwirken. Grundlegende Akzeptanz behördlicher Befugnisse und Vertrauen in die Funktionsweise sind nicht automatisch vorauszusetzen. Das belegt exemplarisch die Anhörung nach § 25 AsylG, wenngleich sich dies in gewissen Grenzen auch auf andere Kontakte von Behörden und Überlebenden anwenden lässt. Die Kommunikation zwischen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern erfolgt in der Regel nicht direkt, sondern über Sprachmittlerinnen und Sprachmittler. Hier bleibt ungeachtet intensiver Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen der beim BAMF eingesetzten Sprachmittlerinnen und Sprachmittler ein Rest an Unsicherheit darüber, welche Inhalte einer Behörde über Rechte und Pflichten im Verwaltungsverfahren und der Aussprache der Opfer über den erlittenen Menschenhandel sie übersetzen. Die Praxis hat gezeigt, dass vielfältige Kompetenzen vonnöten sind, um in einer Asylanthörung adäquate Sprachmittlung zu betreiben. Es kommt nicht allein darauf an, die deutsche Sprache zu beherrschen; vielmehr sind zusätzlich fortgeschrittene Kenntnisse der Fachsprache erforderlich. Diese müssen mit einer professionellen und insbesondere nicht schematischen Arbeitsweise einhergehen. Vor diesem Hintergrund hat das BAMF die systematische Qualitätssicherung der Sprachmittlung in den zurückliegenden Jahren stark intensiviert und die Anforderungen für eine Tätigkeit erhöht. Weil Sprachmittlerinnen und Sprachmittler keine Beschäftigten des BAMF sind, von ihrer Tätigkeit jedoch in erheblicher Weise Qualität und Überprüfbarkeit der asylrechtlichen Entscheidungen beeinflusst werden, bleibt dies auch in Zukunft wichtig. Denn die Anwesenheit einer dritten Person lässt das Risiko steigen, dass Antragstellerinnen und Antragsteller weniger Bereitschaft zeigen, ihr Schutzbedürfnis zu äußern und zu begründen. Sachbearbeitenden im Asylverfahren stellt sich die zusätzliche Aufgabe, die Interaktion zwischen Sprachmittlung und Antragstellern aufmerksam zu beobachten und ggf. zu reagieren, um die Sachverhaltsermittlung nicht zu beeinträchtigen. Diese Maßnahme kann dann gerechtfertigt sein, wenn zwischen Sprachmittlerinnen und Betroffenen aufgrund von Merkmalen wie Herkunft, Ethnie oder Religion Hemmungen entstehen, frei vorzutragen. Aus demselben Herkunftsland oder Kulturraum stammende Sprachmittlerinnen können dazu führen, dass bei Antragstellerinnen und Antragstellern Angst entsteht, das Berichtete könnte in der hiesigen Diaspora bekannt werden oder das Erlittene negativ aufgenommen werden. Gleichwohl ist eine Solidarisierung aufgrund gemeinsamer Herkunft und gemeinsam geteilter Werte eine denkbare Hoffnung auf Unterstützung in der Anhörungssituation, aber kein wünschenswertes Ergebnis.

49 Hamburg Arbeit HH (2021).

50 Hamburg Arbeit HH (2021).

51 Bayern StMI (2021).

In der persönlichen Anhörung ermitteln Sachbearbeitende bzw. Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel, ob Antragstellende in ihren Ausführungen eine der bekannten Formen von Menschenhandel substantiiert vortragen und glaubhaft machen können. Besonders anspruchsvoll wird diese Aufgabe, weil die Möglichkeit nicht auszuschließen ist, dass Täterinnen bzw. Täter sich als Opfer/Überlebende ausgeben und Asylverfahren betreiben. Das Ziel kann darin bestehen, mit dem Verfahren den eigenen Aufenthalt zu legalisieren. Diese Täter-Opfer-Umkehr aufzudecken gestaltet sich komplex, da in einer Asylanhörung ggf. Täterwissen von Opfererfahrungen unterschieden werden muss. Die Täterinnen bzw. Täter verfügen über wesentliche Kenntnisse der einzelnen Phasen des Menschenhandels (Anwerben, Befördern, Übergeben, Aufnehmen mit dem Zweck der Ausbeutung und unter Androhung oder Ausübung von psychischer oder physischer Tatmittel) und dürften im konkreten Fall in der Lage sein, die Opferperspektive vorzutäuschen.

Nach § 75 Abs. 11 AufenthG hat das BAMF die Aufgabe, Informationen an Sicherheitsbehörden zu übermitteln und deren Erkenntnisse, die zu Ausländern vorliegen, bei denen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausländer-, asyl- und staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen, auszuwerten. Zu diesem Zweck ist die Funktion der Sonderbeauftragten für Sicherheit im Asylverfahren eingerichtet, die in diesem Punkt mit der Rolle der Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel überlappt. Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel erfüllen in erster Linie die Funktion, Betroffene formal zu identifizieren und den Kontakt zu den Fachberatungsstellen zu pflegen. Ergeben sich jedoch konkrete Hinweise auf die erwähnte Täter-Opfer-Umkehr, verändert sich die Methodik und die mit den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern institutionalisierte Zusammenarbeit ist auf die Gefahrenabwehr ausgerichtet. Um eine solche taktische Asylantragstellung zu identifizieren und die Täreigenschaft herauszuarbeiten, ist erhebliches Wissen über die beschriebenen Phänotypen von Menschenhandel sowie über die Methoden der Anwerbung und die Tathandlungen unverzichtbar. Dieses Fachwissen muss sich notwendigerweise auf weitere Fähigkeiten und Kompetenzen wie eine spezifische Frage- und Gesprächsführung erstrecken und die erforderliche Berufserfahrung einschließen. Sachbearbeitende, die jederzeit in einer Anhörung mit einer denkbaren Täter-Opfer-Umkehr der Täterinnen und Täter konfrontiert werden können, benötigen dafür auch dementsprechend Zeit, um den Sachverhalt zu ermitteln und den Tatbestand für die

Entscheidung über den Asylantrag bzw. internationalen Schutz vorzubereiten. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Anhörung sich über mehrere Tage erstrecken kann. Deshalb erfordert diese Aufgabe ein hohes Maß an Geduld, Beharrlichkeit und Professionalität, um die Anhörungssituation offen und konstruktiv zu gestalten. Wichtig ist, dass die nicht neutral agierenden, häufig das Interesse der Antragstellerinnen und Antragsteller im Blick habenden Beistände der Fachstellen stärker das Anhörungsgeschehen prägen und die Entscheidungsfindung beeinflussen. Überwiegend neigen die Fachberatungsstellen dazu, zentrale Themen im Vorbringen der Antragstellerinnen und Antragsteller unkritisch zu übernehmen und als glaubhaft vorzutragen, während in den Anerkennungsverfahren im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung sämtliche in die Sphäre der Antragstellerinnen und Antragsteller fallenden Tatsachen und Erlebnisse zu würdigen sind. Das Verhalten von Opferschutzeinrichtungen führt zuweilen zur Verfristung von Dublin-Verfahren. Dies liegt am notwendigerweise zugestandenen Beratungsbedarf, bewirkt aber nicht nachvollziehbare Terminverzögerungen. Ebenfalls wird die Bedenkens- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG eingesetzt, die von Behörden nicht geprüft ist. Voran kommt die Sachverhaltsermittlung jedenfalls dann, wenn Antragstellerinnen und Antragsteller im Beisein von diesen Dritten entschlossener sind und die Unterstützung sie bestärkt. Sozialarbeitende können dann ein Vorteil sein, weil sie die Perspektive sowohl der verfahrensrechtlichen als auch des individuellen Schutzbedürfnisses miteinander vereinbaren können. Aber sie sind auch nicht davor geschützt, durch Akteure des Menschenhandels instrumentalisiert zu werden. Fehlende Neutralität der Fachberatungsstellen kann den Täterinnen- und Täternetzwerken eher nutzen und dem Opferschutz entgegenstehen. Die damit verbundenen Ressourcen für die Sachverhaltsaufklärung können erheblich sein, will man dem Eindruck entgegenwirken, die Verwaltungspraxis arbeite die Verfahren nach einem vorgegebenen Schema ab. Neben Ermittlung und Würdigung des asylerblichen Sachverhaltes werden Antragstellerinnen und Antragsteller auch dahingehend belehrt, dass deren Angaben strafrechtliche Relevanz entfalten können und eine diesbezügliche Kooperation mit den Ermittlungsbehörden zielführend sein kann. Allerdings besteht die Gefahr eines Zielkonfliktes, wenn gründliche Sachverhaltsaufklärung und Interesse an wenigen anhängigen Verfahren miteinander vereinbart werden müssen.

Fachberatungsstellen kritisierten bisweilen, dass während der COVID-19-Pandemie der Kontakt zum BAMF oder zu Ausländerbehörden deutlich reduziert wor-

den sei oder zeitweise überhaupt nicht mehr mit persönlichen Kontakten hätte erfolgen können. Dem ist entgegenzuhalten, dass Rücksprache mit Behörden telefonisch oder schriftlich stets möglich war. Die Ausländerbehörden standen persönlich eingeschränkt zur Verfügung. Dies hat die Möglichkeiten, Hinweise für die Erstidentifizierung von potenziellen Opfern von Menschenhandel zu erhalten, deutlich eingeschränkt. Deshalb gehen viele Länder davon aus, dass sich das Dunkelfeld von Menschenhandel erweitert hat. Bremen z. B. hat festgestellt, dass während der Kontaktbeschränkungen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens im Frühjahr 2020 die Anzahl der aktiven Prostituierten auf ca. 25 Prozent gesunken war.<sup>52</sup> Das heißt zunächst nur, dass sicher noch eine von vier Prostituierten gesichert im Milieu tätig war. Ob demgegenüber auch wirklich drei von vier Prostituierten im Vergleich zur Situation vor der COVID-19-Pandemie ihre Tätigkeit ins Dunkelfeld verlagert oder tatsächlich das Gewerbe verlassen haben, lässt sich mit dieser Feststellung nicht bestätigen.

## 5.2.2 Bewährte Verfahren

Auf Ebene des Asylverfahrens, d. h. in der Aktenanlage, der Erstbefragung zur Klärung des für die Durchführung zuständigen Mitgliedstaates nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG, aber auch in der Vorbereitung der Anhörung und ihrer Nachbereitung, findet nicht bloß ein Austausch zwischen Asylverfahrenssekretariat und den Sachbearbeitenden mit den Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel statt, sondern die Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel unterrichten die in der Aktenanlage, der Erstbefragung oder der Anhörung zuständigen Kolleginnen und Kollegen über aktuelle Trends, Erkenntnisse von anderen Behörden und sensibilisieren sie für eine mögliche Begegnung mit Opfern von Menschenhandel, die ja nicht nur den Sonderbeauftragten selbst vorbehalten bleibt. Bewährt hat sich die ausführliche Anhörung zur Bewertung der Glaubhaftigkeit. Bereits in den der Anhörung vorgelagerten Schritten wird hierfür der Grundstein gelegt. Die Reisewegsbefragung kann erste Indikatoren für das Vorliegen von Menschenhandel ergeben, muss dies aber nicht. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAMF, die in der Reisewegsbefragung zum Einsatz kommen, leiten ihre Beobachtungen an die für die materielle Prüfung eines Asylantrags zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter weiter.

Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel haben hinsichtlich der Erst- und formalen Identifizierung sowie der späteren Schutzgewährung eine Schlüsselfunktion im Anerkennungsverfahren beim BAMF. Nach innen agieren sie als besonders geschulte und mit Expertenwissen ausgestattete Multiplikatoren und nach außen befinden sie sich im Austausch mit Fachberatungsstellen, die dafür sorgen kann, die unterschiedlichen Rechtspositionen auszutauschen und wechselseitig Verständnis zu fördern. Ein Beispiel dafür ist das 2018 eingerichtete Netzwerktreffen, das Sonderbeauftragte des BAMF aus Außenstellen in Baden-Württemberg einerseits sowie Vertreterinnen und Vertreter örtlicher Fachberatungsstellen wie SOLWODI aus Ludwigshafen andererseits zusammenbringt. Neben der Förderung des persönlichen Kontakts besteht der Nutzen solcher Netzwerkiniative hauptsächlich darin, Erfahrungen zu teilen und damit die Qualität der Arbeit des BAMF zu fördern. Ein anderes Beispiel ist der als verlässlich empfundene Austausch zwischen Außenstellen des BAMF in Nordrhein-Westfalen und dem Ableger der Mitternachtsmission e. V. in Dortmund. Pandemiebedingt konnten ausgewählte Sonderbeauftragte des BAMF für Opfer von Menschenhandel nicht zu Netzwerktreffen reisen oder diese Netzwerktreffen wurden zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie gar nicht erst abgehalten, was die angestrebte Verzahnung innerhalb des BAMF, aber auch zwischen Behörde und Organen der Zivilgesellschaft störte.

Die Wirkung solcher Erfahrungsaustauschformate besteht darin, dass Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel Erkenntnisse über etablierte Verfahren an anderen Standorten in die Arbeit vor Ort einfließen lassen können. Weiter zeigt sich, dass sie aus diesen Erfahrungsaustauschrunden gewonnene Erkenntnisse im Rahmen von Kurzpräsentationen in der Organisationseinheit vortragen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus allen Arbeitsbereichen über Trends und Entwicklungen informieren. Für einen begrenzten Zeitraum hat das BAMF auch eine parallel zur Anhörung verlaufende Qualitätssicherung erprobt, bei der Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel in Echtzeit den Fortgang einer Anhörung begleitet haben. Das Prinzip dieser Begleitung hat sich bewährt, denn sachbearbeitende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teilen den Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel Verfahren mit Auffälligkeiten hinsichtlich der Ausprägungen des Verbrechens und der Opfereigenschaft mit – ob die Sachverhaltsermittlung in den konkreten Fällen ausreicht bzw. die Meldungen jeweils begründet waren oder ggf. eine ergänzende Anhörung zu terminieren ist, regen die Sonderbeauftragten

<sup>52</sup> Bremen Inneres HB (2021).



nach Durchsicht der Akte gegenüber den Verantwortlichen in der Organisationseinheit des BAMF an. Dies kann Verfahren durchaus auf mehrere Termine ausweiten. Eine sorgfältige Prüfung des Antrags im Hinblick auf den Menschenhandel, die auch Empathie gegenüber den Betroffenen zum Ausdruck bringt, sorgt für Rechtssicherheit und Vertrauen in die Arbeit der Behörden im Allgemeinen und des BAMF im Besonderen.

Schließlich hat sich die Asylverfahrensberatung bewährt, die mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Rückkehrpflicht von 2019<sup>53</sup> in das Asylgesetz aufgenommen wurde. Der Normzweck des neu eingefügten § 12a AsylG besteht darin, dass das BAMF vor Einleitung des Asylverfahrens in Gruppengesprächen Antragstellerinnen und Antragstellern Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens und zu den Rückkehrmöglichkeiten bereitstellt. In einem zweiten Schritt kann beim BAMF in Einzelgesprächen eine individuelle Beratung erfolgen, die vor der Antragstellung ansetzt und sich bis zum Ablauf des Behördenverfahrens erstreckt. Schon in diesem frühen Stadium der Vertrauensbildung wird den Bedürfnissen der Betroffenen Rechnung getragen. Infolge der allgemeineren Skizzierung des Vorbringens lässt sich auf mögliche Indikatoren für das Vorliegen von Menschenhandel schließen.

### 5.3 Anpassung von Verfahren aufgrund der COVID-19-Pandemie und Erwartung neuer Herausforderungen angesichts möglicher neuer Trends

Im Bereich der Asylantragsbearbeitung kam es aufgrund der COVID-19-Pandemie zu Einschränkungen. Gleichwohl ist es gelungen, die Bemühungen zur Eindämmung des Menschenhandels aufrechtzuerhalten. Eine erste Maßnahme bestand darin, die Asylanhörungen unter Einhaltung der jeweils geltenden Hygienevorschriften durchzuführen (Maskenpflicht bei den Beteiligten während der Anhörung; Umstrukturieren der Anhörungsräume, um ausreichend Hygieneabstand einhalten zu können; Einsatz von Messgeräten zur Bestimmung der Aerosolbelastung in den Anhörungsräumen; Lüftungsintervalle nach definierten Zeiträumen; Aufstellen von Spuckschutzwänden; Einsatz von Videokonferenzsystemen für die Sprachmittlung und die Entscheiderinnen und Entscheider oder im Rahmen eines Drei-Raum-Konzeptes mit Zuschaltung aller Teilnehmenden über eine sichere bundesamts-

eigene Verbindung; zudem fehlen die Schutzmaßnahmen bei der Antragsannahme und der erkennungsdienstlichen Behandlung, Testnachweise, Reduktion der in den Warteräumen anwesenden Personen). Die damit einhergehenden Schwierigkeiten, Vertrauen zu schaffen und die Antragstellerinnen und Antragsteller zu offenen und nachvollziehbaren Einlassungen zu motivieren, schlagen sich in der späteren individuellen Würdigung im Sachverhalt nieder. Die aufgrund der COVID-19-Pandemie ergriffenen Anpassungen zur Durchführung von Anhörungen haben nicht ausdrücklich auf Anhörungen mit Bezug zu Menschenhandel abgezielt. Hier gilt das, was aufgrund der Pandemie für Anhörungen im Allgemeinen gilt.

Hinsichtlich der internen Fachfortbildung hat das BAMF hybride und dezentrale Schulungskonzepte erprobt. Diese gingen von der Annahme aus, dass zur Eindämmung des anhaltenden Pandemiegeschehens Ausbilderinnen und Ausbilder die Lehrgänge von ihren Stammdienststellen aus koordinieren und vorbereiten, während die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an ihren Dienststellen verblieben. Anders als vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie fanden die Veranstaltungen somit nicht zentral an einem Ort statt, sondern ortsunabhängig. Es ist denkbar, dass diese Ansätze hybrider Fortbildung künftig häufiger zum Einsatz kommen. Fraglich ist, wie stark sowohl Fachberatungsstellen als auch Ermittlungsbehörden eingebunden werden können oder sollen. Große Vorteile von Präsenzveranstaltungen gehen im virtuellen Format allerdings verloren, z. B. die Möglichkeit für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, sich untereinander zu vernetzen oder Fragen bilateral mit den Dozierenden zu klären. Außerdem erweisen sich die virtuellen Schulungsformate als technisch störanfällig.

Die Mehrheit der Länder verzichtete auf Anpassungen, die ausschließlich mit der COVID-19-Pandemie und ihren rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen in Verbindung stehen.<sup>54</sup> Hamburg z. B. hat zur Fortsetzung eines entsprechenden runden Tisches unter Beteiligung der zuständigen Akteure gute Erfahrungen mit digitalen Kommunikationsformaten gemacht. Sofern persönliche Vorsprachen beim Landeskriminalamt notwendig werden, ist dies uneingeschränkt mit Terminvereinbarung möglich gewesen. Um auf die Verlagerung der Tatörtlichkeiten in das Dunkelfeld von Hotel- und privat angebotenen Unterkünften reagieren zu können, betrieben die Behörden zeit- und personalintensive Kontrollmaßnahmen, indem z. B. Hotelzimmer gemietet wurden, um Prostituierte

53 BGBl. 2019, Teil I, Nr. 31, 1294-1306.

54 Sachsen-Anhalt MI ST (2021).



und damit auch potenzielle Opfer von Menschenhandel erkennen zu können. Für die weiteren Ermittlungen erhielten Zeugen und Beschuldigte Vorladungen in die jeweiligen Dienststellen unter Berücksichtigung der jeweils gültigen Schutzmaßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie. Ähnlich wie in den Asylanerkennungsverfahren konnte durch die telefonische Erreichbarkeit ein Abreißen der Kontakte aufgefangen werden. Doch dies ging sicherlich zulasten der Vertrauensbildung, weil die polizeilichen Erfahrungen ebenfalls belegen, wie sehr die Kontakte zu den Ermittlungsbehörden und eine verfahrensrechtliche Verwertbarkeit einander bedingen.<sup>55</sup>

Die Fachberatungsstellen gingen dazu über, mit den Klientinnen verstärkt telefonisch und digital in Kontakt zu treten.<sup>56</sup> In einzelnen Fällen fanden auch Umbauarbeiten statt, um Schutzmaßnahmen einhalten zu können.<sup>57</sup> Andere führten sog. Beratungsspaziergänge im Freien ein,<sup>58</sup> um so Abstandsregeln Rechnung zu tragen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiteten abwechselnd von zu Hause aus. Die Sprechstunden mit Betroffenen fanden in Konferenzschaltung mit der Sprachmittlung statt. Dazu wurden mehrsprachige Aushänge mit Telefonnummern der Fachberatungsstellen in Erstaufnahmeeinrichtungen angebracht,<sup>59</sup> die auch über die geltenden Schutzmaßnahmen, die Möglichkeit der Impfung und Betreuung in Krisensituationen informierten. An Betroffene wurden bei Beratungsterminen Masken ausgegeben.<sup>60</sup> Wichtiger ist die Rolle von Messenger-Diensten geworden. Die dort angebotene Funktion der Sprachnachricht erlaubt eine niedrighschwellige Kontaktaufnahme für Personen, die womöglich keine oder kaum schulische Bildung erlangt haben. Allerdings liegt hier auch ein Risiko für Betroffene, weiterhin ein Mobiltelefon benutzen zu müssen. Dieses könne nach Einschätzung der Fachberatungsstellen generell das Entdeckungsrisiko durch die Täter erhöhen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass Täterinnen bzw. Täter eher restriktiver vorgehen, um die Geschäfte weniger störanfällig zu halten. Verfügt ein Opfer über eigene Telefone, die es auch in Abwesenheit eines Mitglieds der Täterinnen- und Tätergruppierung nutzt, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass es mit Dritten Kon-

takt aufnimmt und sich Hilfe sucht. Gelingt es Opfern dennoch, sich der möglicherweise engmaschigen Kontrolle zu entziehen, müssen Fachberatungsstellen schnell reagieren. In besonderen Fällen bestanden Absprachen zwischen den Geschäftsführungen der Fachberatungsstellen und den Behörden ungeachtet des zwischenzeitlich geltenden Beherbergungsverbots, Betroffene in Hotels unterzubringen und umgehend auf das COVID-19-Virus zu testen.<sup>61</sup>

Eine zusätzliche Herausforderung jenseits der COVID-19-Pandemie ergibt sich für alle Beteiligten daraus, dass Menschenhandel selbst einem kontinuierlichen Wandel unterliegt. Es entstehen neue und modifizierte Phänotypen, mit denen Behörden und Fachberatungsstellen Schritt halten müssen. Den Handel mit Kindern, vor allem deren Arbeitsausbeutung sowie das Ausnutzen strafbarer Handlungen bei unbegleiteten Minderjährigen, bleibt eine wesentliche Aufgabe im Rahmen der Bekämpfung von Menschenhandel. Zugleich zeichnet sich ab, dass vermeintlich begleitete Minderjährige künftig als mögliche Opfer oder Überlebende von Menschenhandel identifiziert werden müssten. Täterinnen und Täter könnten sich die Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen zunutze machen und über das Asylverfahren die tatsächliche Ausbeutung und den dazu ausgeübten Zwang zu verschleiern versuchen. Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in weniger entwickelten Ländern wie steigende Arbeitslosigkeit und daraus folgende innerstaatliche Verteilungskonflikte aufgrund von Einschränkungen der sozialen Teilhabe könnten sich hier zu einem Push-Faktor verdichten. Sollte sich empirisch ein Zusammenhang zwischen begleiteten Minderjährigen und Menschenhandel beobachten lassen, ist das BAMF mit seinen unterschiedlichen Sonderbeauftragten schon sehr gut auf diese Situation eingestellt. Derzeit gibt es keine solche Funktion für begleitete Minderjährige. Jedoch können und werden Erkenntnisse aus den Phänomenbereichen gebündelt, um im Einzelfall die Schutzbedürftigkeit erkennen zu können. Im Rahmen des europaweit harmonisierten Ausbildungsplans werden solche Fallgruppen (begleitete und unbegleitete Minderjährige und/oder Opfer von Menschenhandel) gezielt behandelt. Die Identifizierung dieser Opfer bleibt gleichwohl eine Aufgabe, die behutsam und sorgfältig erfolgen muss.

Eine aktuelle Herausforderung stellt der Angriffskrieg gegen die Ukraine seit Februar 2022 dar. Menschenhandelsopfer aus der Ukraine bildeten bereits in den Jahren zuvor eine signifikante Gruppe, vor

55 Hamburg Arbeit HH (2021).

56 Fachberatungsstelle KOOFRA e. V. in Hamburg; Fachberatungsstelle 2 (2021).

57 Mitternachtsmission Heilbronn (2021).

58 Mitternachtsmission Dortmund (2021).

59 SOLWODI (2021).

60 Mitternachtsmission Dortmund (2021).

61 Nachtfalter (2021).

allem im Bereich der Arbeitsausbeutung. Für den Zeitraum 2017–2020 hielten die Vereinten Nationen fest, dass mehr als 2.000 Opfer aus der Ukraine in 29 Ländern ermittelt werden konnten, mehr als die Hälfte von ihnen in der Russischen Föderation und ein Viertel davon in Polen (UNODC 2022a, 2022b: 3). 2021 stellte der Trafficking in Persons Report der USA mit Blick auf die Situation in der Ostukraine fest, dass fehlende humanitäre Aktivität, Arbeitslosigkeit und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit durch von der Russischen Föderation eingerichtete Pseudobehörden einen Nährboden für Menschenhandel bilden (US Department of State 2021: 575). Aufgrund der besonderen Situation im Land, d. h. dass Männer im Alter von 18 bis 60 Jahren ohne gesundheitliche Einschränkungen zur Landesverteidigung im Land verbleiben müssen, besteht das Risiko, dass nun vor allem Frauen und Kinder in den Fokus von Täterinnen- und Tätergruppierungen mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung geraten. So können Unkenntnis über Meldepflichten und behördliche Zuständigkeiten, aber auch Kriegstraumatisierungen eine Anfälligkeit für unredliche Hilfsangebote begünstigen. Eine zentrale Herausforderung besteht für Behörden deshalb darin, Anwerber in der EU im Blick zu haben, die sich die unübersichtlichen Fluchtumstände zunutze machen wollen. Dabei ist besonders auf weibliche Anwerber zu achten, die häufig dieselbe Sprache sprechen und damit rasch ein Vertrauensverhältnis zu geflohenen Kindern und Frauen begründen. Im Ergebnis können die Betroffenen schleichend und zunächst unbemerkt in die Strukturen des Menschenhandels gelangen. Sowohl Behörden als auch Beratungsstellen arbeiten mit Aufklärungs- und Informationskampagnen in russischer und ukrainischer Sprache an Bahnhöfen und Busstationen und veröffentlichen Hinweise, die vor den Risiken von nicht zertifizierten Hilfsangeboten warnen.

## 6 Rück- und Ausblick

Die Bekämpfung des Menschenhandels bildet eine Priorität im nationalen Menschenrechtsplan der Bundesregierung und erzielte in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf das in Kapitel 3 entworfene komplexe und ineinandergreifende Frühwarnsystem der Behörden für Identifizierung und Schutzgewährung, das von präventiven Maßnahmen wie Sensibilisierungskampagnen und aufsuchender Arbeit sowie nichtstaatlich betriebener Beratungs- und Unterstützungsleistung wirkungsvoll ergänzt wird. Im Asylverfahren hat sich die Einrichtung der Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel im Jahr 2012 besonders bewährt. Ihre vielseitige Funktion liegt in der formalen Identifizierung, der Sachverhaltsermittlung und Abschätzung der Folgen für identifizierte Opfer von Menschenhandel, wenn diese im Rahmen des Dublin-Verfahrens überstellt oder in das Herkunftsland zurückkehren, der Beratung von Kolleginnen und Kollegen sowie der Information der Führungskräfte innerhalb der Organisationseinheiten des BAMF. Sie ergänzen zudem die Funktion der übrigen Sonderbeauftragten, die bereits seit 1996 eingerichtet sind. Dies erscheint sinnvoll, da häufig Tatbestände wie geschlechtsspezifische Verfolgung und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung zusammentreffen oder aufeinanderfolgen. Der Wissensaustausch zwischen Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel, Folter und Trauma, geschlechtsspezifischer Verfolgung, unbegleitete Minderjährige sowie Sicherheit bildet eine wichtige Grundlage für die Bekämpfung des Verbrechens im deutschen Modell. Die Sonderbeauftragten im BAMF antizipieren aufgrund ihrer intern und extern betriebenen Netzwerkarbeit Trends in den Phänomenbereichen und arbeiten auf diese Art und Weise daran mit, die formale Identifizierung und die Schutzgewährung weiterzuentwickeln.

Über das BAMF hinaus treten Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel in den Austausch mit Polizei, Ausländerbehörden und Fachberatungsstellen und agieren als Multiplikatoren, die die amtspolitischen Leitlinien in Bezug auf Opfer von Menschenhandel im Dialog mit anderen gesellschaftlichen Akteuren erläutern. Andere Behörden des Bundes und der Länder richten sich an dieser Praxis des BAMF zumindest strukturell aus, indem sie Schwerpunktreferate oder -arbeitsgruppen bilden, die sich dem Phänomenbereich und der fachlichen Weiterentwicklung widmen.

Bekämpfung des Menschenhandels stellt einen sicherheitsrelevanten Sachverhalt dar. Deshalb ist der enge und nachhaltige Austausch von Erkenntnissen zu Hell- und Dunkelfeld des Phänomens und Risikoprofilen zwischen BAMF und Bundespolizei, Bundeskriminalamt sowie den Polizeien der Länder wichtig. Aber auch die Erkenntnisse von Fachberatungsstellen helfen weiter. Die Behörden sind auf die Expertise dieser Stellen angewiesen und ziehen sie für die Ermittlungen und Sachverhaltsaufklärung in Betracht, ohne sich ihren Schlussfolgerungen vorbehaltlos anzuschließen. Die Position der Sonderbeauftragten hat auch für andere Mitgliedstaaten der EU eine Vorbildfunktion.

Ungeachtet der bislang erzielten Fortschritte bleibt die Bekämpfung von Menschenhandel eine andauernde Herausforderung, da Täterinnen- bzw. Tätergruppierungen ihren Modus Operandi fortlaufend variieren. Die Möglichkeit, in z. B. Strafverfahren stärker auch Vermögenswerte einzuziehen, könnte in der weiteren Bekämpfung des Menschenhandels einen Ansatz bieten (vgl. Körner/Völschow 2018).

Die Frage des Schutzes von Opfern von Menschenhandel ist angesichts des Krieges, den die Russische Föderation gegen die Ukraine führt, noch dringlicher geworden. Täterinnen- bzw. Tätergruppierungen haben das Ziel, die Notlage der geflohenen Frauen und Kinder auszunutzen. Aus diesem Grund richten Behörden und Opferschutz ihr Augenmerk auf präventive und Informationsmaßnahmen, um schon die Phase des Anwerbens für Menschenhandel wirkungsvoll zu unterbinden.

# Literaturverzeichnis

**Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit** (2002): Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik. Münster: Westfälisches Dampfboot.

**Amtsblatt der Europäischen Union** (2004): Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 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, L 261, 47. Jahrgang, 06.08.2004, 19–23.

**Amtsblatt der Europäischen Union** (2011): Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, L 101, 54. Jahrgang, 15.04.2011, 1–11.

**Amtsblatt der Europäischen Union** (2022): Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 04. März zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, L 71, 65. Jahrgang, 04.03.2022, 1–6.

**Bailey, Stephanie L.** (2015): A Microsimulation Model to Assess the Impact of Prevention Efforts to Combat Sex Trafficking out of Five Eastern European States. *Journal of Human Trafficking* 1 (2), 167–186.

**Bartsch, Tillmann/Greven, Nora Labarta/Schierholt, Johanna/Treskow, Laura/Küster, Robert/Deyerling, Lena/Zietlow, Bettina** (2021): Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB). Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut e. V.

**Baulouz, Céline/Mcadam, Marika/Teye, Joseph** (2021): Human Trafficking in Migration Pathways: Trends, Challenges and New Forms of Cooperation, in: McAuliffe, M./Triandafyllidou (Hrsg.), *World Migration Report 2022*, Genf: International Organization for Migration, S. 255–278.

**BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2021): Arbeitsausbeutung und Schwarzarbeit ein Ende setzen. Online: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2021/arbeitsausbeutung-und-schwarzarbeit-ein-ende-setzen.html> (14.06.2022).

**BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2007): Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), online: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/84046/f0c60f25ee8cd96f2560be3b070d7b05/bericht-bureg-auswirkungen-prostitutionsgesetz-data.pdf> (15.9.2021).

**BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2020a): Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz, Berlin (23.11.2021).

**BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2020b): Evaluation des Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“, Berlin: BMFSFJ.

**BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2021): Fachtagung zu Menschenhandel und Datenpolitik. Aktuelle Meldung 14.10.2021. Online: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/fachtagung-zu-menschenhandel-und-datenpolitik-186376> (22.03.2022).

**BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2022): Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes beginnt, Berlin. Pressemeldung 28.06.2022. Abrufbar unter: [bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/evaluation-des-prostituiertenschutzgesetzes-beginnt-199312](https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/evaluation-des-prostituiertenschutzgesetzes-beginnt-199312) (08.07.2022).

- BMFSFJ/BAFzA – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben** (2021): Jahresbericht des Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen 2020, Köln: BAFzA (22.03.2022).
- Bundesgesetzblatt** (2014): Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10. Dezember 2014, Teil I Nr. 59, 2187-2190.
- Bundesgesetzblatt** (2015a): Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 31.07.2015, Teil I Nr. 32, 1386–1399.
- Bundesgesetzblatt** (2015b): Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren vom 14. Oktober 2016, Teil I Nr. 55, 2525–2530.
- Bundesgesetzblatt** (2016a): Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 11. Oktober 2016, Teil I Nr. 48, 2226–2230.
- Bundesgesetzblatt** (2016b): Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 21. Oktober 2016, Teil I Nr. 50, 2372–2386.
- Bundesgesetzblatt** (2018): Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 5. April 2018, Teil II Nr. 5, 142–144.
- Bundesgesetzblatt** (2019a): Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019, Teil I Nr. 27, 1066–1078.
- Bundesgesetzblatt** (2019b): Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019, Teil I Nr. 31, 1294–1306.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2016): Stellungnahme Kriminaloberrätin Helga Gayer, Bundeskriminalamt, SO 13 zur Öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 08.06.2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, Wiesbaden: BKA.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2016): Menschenhandel. Bundeslagebild 2015. Korrigierte Fassung vom 18.01.2017. Wiesbaden: BKA.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2017): Menschenhandel. Bundeslagebild 2016. Wiesbaden: BKA.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2018): Menschenhandel und Ausbeutung. Bundeslagebild 2017. Wiesbaden: BKA.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2019): Menschenhandel und Ausbeutung. Bundeslagebild 2018. Wiesbaden: BKA.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2020): Menschenhandel und Ausbeutung. Bundeslagebild 2019. Wiesbaden: BKA.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2021): Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2020. Wiesbaden: BKA.
- Bundesrat** (2013): Stenografischer Bericht. 914. Sitzung. Plenarprotokoll 914. Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat** (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung. Drucksache 642/14. Berlin: Bundesrat.
- CDU/CSU/SPD** (2013): Deutschlands Zukunft Gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (09.07.2021).

- Darvas, Zsolt** (2022): Bold European Union action is needed to support Ukrainian refugees, Bruegel (Brussels European and Global Economic Laboratory), 06.04.2022 (07.05.2022).
- Deutsche Bischofskonferenz** (2019): Pastorale Orientierungen zum Menschenhandel, Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls Nr. 219. Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.
- Deutsche Bischofskonferenz** (2022): Erste Europäische Konferenz der Santa Marta Gruppe zum Menschenhandel beendet. Pressemitteilung der Deutschen Bischofskonferenz, Nr. 014, 10.02.2022. Online: [dbk.de/presse/aktuelles/meldung/erste-europaeische-konferenz-der-santa-marta-gruppe-zum-menschenhandel-beendet](https://www.dbk.de/presse/aktuelles/meldung/erste-europaeische-konferenz-der-santa-marta-gruppe-zum-menschenhandel-beendet) (14.06.2022).
- Deutscher Bundestag** (2013): Vorgang – Gesetzgebung. Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten. Online: <https://dip.bundestag.de/vorgang/.../53789> (13.8.2021).
- Deutscher Bundestag** (2015a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren 3. Opferrechtsreformgesetz. Drucksache 18/4621. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015b): Stenografischer Bericht. 143. Sitzung. Plenarprotokoll 18/143. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016a): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/4613. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016b): Stenografischer Bericht. 173. Sitzung. Plenarprotokoll 18/173. Berlin: Deutscher Bundestag, S. 17023 ff.
- Deutscher Bundestag** (2016c): Stenografischer Bericht. 183. Sitzung. Plenarprotokoll 18/183. Berlin: Deutscher Bundestag, S. 18072.
- Deutscher Bundestag** (2016d): Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen. Drucksache 18/8556. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016e): „Uneins über Meldepflicht und Gesundheitsberatung“, 23.11.2021. Berlin: Archiv des Bundestags. Online: <https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2016/kw23-pa-familie-424766>
- Deutscher Bundestag** (2019a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch. Drucksache 19/8691. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 19/7279. Kontrollen zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel. Drucksache 19/7622. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Drucksache 19/10266. Bekämpfung von Menschenhandel und Ausbeutung. Drucksache 19/10903. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2020a): 14. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik (Berichtszeitraum 01.10.2018 bis 30.09.2020). Drucksache 19/25000. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2020b): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 23. Dezember 2019 bis 03. Januar 2020 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Drucksache 19/1916264. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2020c): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 27. Januar 2020 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Drucksache 19/16951. Berlin: Deutscher Bundestag.



- Deutscher Bundestag** (2021a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Pohl, René Springer, Uwe Witt und der Fraktion der AfD. Drucksache 19/32206. Rahmenvereinbarung zwischen BMF, BMAS und DGB zum Thema Arbeitsausbeutung und Schwarzarbeit. Drucksache 19/31947. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2021b): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 05. Juli 2021 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Drucksache 19/31438. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Juristinnenbund** (2020): 14. Themenpapier. Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 59 der Konvention. Berlin, 13. Februar.
- DIMR – Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020): Konzeptentwicklung für eine unabhängige Berichterstattungsstelle gegen geschlechtsspezifische Gewalt und Menschenhandel in Deutschland, Stand: 24.08.2022.
- DIMR – Deutsches Institut für Menschenrechte** (2021): Leitbild „Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel“, online: [institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikation/Weitere\\_Publikationen/Leitbild\\_Berichterstattungsstelle\\_Menschenhandel.pdf](https://institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikation/Weitere_Publikationen/Leitbild_Berichterstattungsstelle_Menschenhandel.pdf) (16.03.2022).
- Eisele, Jörg** (2019): StGB § 232 Menschenhandel, in: Schönke/Schröder – Kommentar zum StGB, 30. Aufl., München.
- EMN/BAMF – Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2018): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2017. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Europarat** (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Istanbul 11.05.2011, Art. 1a. Online: [coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=210](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=210), abgerufen 15.03.2022.
- Europarat** (2018): Antwort von Deutschland auf den Fragebogen für die Evaluierung der Umsetzung des Europarats-Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Mitgliedstaaten. Zweite Evaluierungsrunde. (Antwort eingereicht am 5. Februar 2018), online: <https://rm.coe.int/greta-2018-3-rq2-deu-deu/168078b1a0> (9.7.2021).
- European Commission** (2018): Asylum and Migration. Glossary 6.0. A tool for better comparability. Produced by the European Migration Network. Brüssel: DG Home.
- European Commission** (2022a): Proposal for a Council Implementing Decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protections. COM (2022), 91, 02.03.2022, Brüssel.
- European Commission** (2022b): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Welcoming those fleeing war in Ukraine: Readyng Europe to meet the needs, COM (2022), 131, 23.03.2022, Brüssel.
- European Commission** (2022c) Commission proposal for a Directive on combatting violence against women and domestic violence, COM (2022) 105, 08.03.2022, Brüssel.
- Europol** (2022): Europol Early Warning Notification: War in Ukraine, Den Haag.
- Ferber, Sabine** (2016): Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren – das 3. Opferrechtsreformgesetz. Neue Juristische Wochenschrift 69 (5), 279–282.
- Freier, Anika/Fuchs, Christian** (2022): „Nicht aus Nächstenliebe“, ZEIT Online, 15.03.2022. Online: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2022-03/ukrainische-gefluechtete-frauen-kinder-gefahren-menschenhandel/komplettansicht>

- Graser, Alexander/Lindner, Christoph** (2020): Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist für potentielle Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung gem. § 59 Abs. 7 AufenthG. Rechtsgutachten, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel.
- Greb, Gudrun/Schrader, Kathrin** (2018): Das Prostituiertenschutzgesetz aus Perspektive der Sozialarbeit: Wen schützt das ProstSchG?, Zeitschrift für Sexualforschung 31 (1), 87–96.
- Haedrich, Martina** (2010): Das Asylbewerberleistungsgesetz, das Existenzminimum und die Standards der EU-Aufnahmerichtlinie. Zeitschrift für Ausländerrecht 30 (7), 227–233.
- Haverkamp, Rita** (2018): Evidenzbasierte Kriminalprävention im Bereich Menschenhandel, in: Walsh, Maria/ Pniewski, Benjamin/Kober, Marcus/Armbrost, Andreas (Hrsg.), Evidenzorientierte Kriminalprävention in Deutschland. Ein Leitfaden für Politik und Praxis. Springer: Wiesbaden, 777–801.
- Hinz, Tobias** (2020): Menschenhandel im Asylkontext – Entscheider\*innen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel, in: KOK e.V. (Hrsg.), Menschenhandel in Deutschland. Rechte und Schutz für Betroffene, Berlin: KOK e.V., S. 235–242.
- Hitzke, Andrea** (2020): Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung/Zwangsprostitution – Situation der Betroffenen, Arbeit und Angebote der Fachberatungsstelle in einem Ballungsraum/einer Großstadt, in: KOK e.V. (Hrsg.), Menschenhandel in Deutschland. Rechte und Schutz für Betroffene, Berlin: KOK e.V., S. 94–107.
- Hödl, Daniela** (2020): Aufenthaltsrecht und Zugang zu Sozialleistungen für Betroffene von Menschenhandel, in: KOK e.V. (Hrsg.): Menschenhandel in Deutschland – Rechte und Schutz für Betroffene, Berlin: KOK e.V., 75–84.
- Hörich, Carsten/Tewocht, Hannah** (2017): Zum Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 36 (16), 1153–1160.
- IOM – International Organization for Migration** (2021): „IOM’s World Migration Report Shows Global Displacement Rising Despite COVID-19 Mobility Limits“, online: [iom.int/news/ioms-world-migration-report-shows-global-displacement-rising-despite-covid-19-mobility-limits](https://iom.int/news/ioms-world-migration-report-shows-global-displacement-rising-despite-covid-19-mobility-limits) (19.03.2022).
- Klein, Rahel** (2021): Bleibt Deutschland das „Bordell Europas“?, Deutsche Welle, 13.02.2021. Online: [dw.com/de/bleibt-deutschland-das-bordell-europas/a-56552309](https://www.dw.com/de/bleibt-deutschland-das-bordell-europas/a-56552309), abgerufen 08.07.2022.
- Kluth, Winfried** (2019): Next Steps: Die Gesetze des Migrationspakets 2019 folgen jeweils eigenen Pfaden. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 38 (18), 1305–1313.
- Kluth, Winfried** (2020): Die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen im System des europäischen und deutschen Migrationsrechts. Zeitschrift für Ausländerrecht 40 (4), 119–127.
- Kluth, Winfried** (2021): Die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen im System des europäischen und deutschen Migrationsrechts, in: Heuser, Helene/Junghans, Jakob/Kluth, Winfried (2021): Der Schutz vulnerabler Personen im Flucht- und Migrationsrecht. Grundlagen, Identifizierung und bedarfsgerechte Maßnahmen am Beispiel der Betroffenen von Menschenhandel. Hallesche Studien zum Migrationsrecht, Band 9, Halle: Universitätsverlag Halle-Wittenberg, 11–30.
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.** (2016a): Stellungnahme des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. zu dem Änderungsantrag der Fraktionen CDU, CSU und SPD des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, Drucksache 18/4613, mit den Beschlüssen des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz vom 06.04.2016. Online: [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/KOK\\_informiert/Stellungnahme\\_KOK\\_zum\\_Richtlinienumsetzungsgesetz\\_17.11..pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/KOK_informiert/Stellungnahme_KOK_zum_Richtlinienumsetzungsgesetz_17.11..pdf), S. 7 (19.03.2022).

- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.** (2016b): Newsletter 4/2016. Online: <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/kok-newsletter/> (12.04.2017).
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.** (2020a): Kooperation und Vernetzung, in: KOK e. V. (Hrsg.), Menschenhandel in Deutschland – Rechte und Schutz für Betroffene, Berlin: KOK e. V.
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.** (2020b): Spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, in: KOK e.V. (Hrsg.), Menschenhandel in Deutschland – Rechte und Schutz für Betroffene, Berlin: KOK e. V.
- Körner, Mascha/Völschow, Yvette** (2018), Lagedarstellung: Deliktsfeld Menschenhandel in Deutschland. Eine längsschnittliche Analyse polizeilicher Hellfelddaten des Delikts Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis 14 (1), 27–42.
- Kreuzer, Arthur** (2016): Prostitutionsgesetzgebung und Opferschutz, Zeitschrift für Rechtspolitik 49 (5), 148–151.
- Limoncelli, Stephanie A.** (2016), What in the World Are Anti-Trafficking NGO Doing? Findings from a Global Study. Journal of Human Trafficking 2 (4), 316–328.
- Rabe, Heike** (2016): Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattungsstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Expertise/Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Abrufbar unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Expertise\\_Berichterstattungsstelle\\_Menschenhandel\\_Februar\\_2016.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Expertise_Berichterstattungsstelle_Menschenhandel_Februar_2016.pdf) (24.08.2022).
- Renzikowski, Joachim** (2021): § 233a Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung, in: MüKo StGB – Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 4. Aufl., München.
- Renzikowski, Joachim/Kudlich, Hans** (2015): Reform der Menschenhandelsdelikte im zweiten Anlauf – und immer noch nichts gelernt. Zeitschrift für Rechtspolitik 48 (2), 45–47.
- Schaab, Eva/Maragkos, Markos** (2010): Handbuch Traumaleitfaden, 2. Aufl., Wiesbaden: BKA.
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP** (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP) (22.03.2022).
- Thym, Daniel** (2019): Geordnete Rückkehr und Bleiberechte im Dschungel des Migrationsrechts. Zeitschrift für Ausländerrecht 39 (11), 353–362.
- United Nations** (2000): Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, online: [ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx](https://www.unhcr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx), abgerufen 15.03.2022.
- UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime** (2011): The Role of Corruption in Trafficking in Person, Issue Paper. Wien: UNODOC.
- UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime** (2022a): Targeted by Traffickers – Ukrainian Refugees at High Risk of Exploitation, Pressemitteilung. 24.03.2022. Wien. Abrufbar unter: <https://www.unodc.org/unodc/press/releases/2022/March/targeted-by-traffickers---ukrainian-refugees-at-high-risk-of-exploitation.html> (08.05.2022).
- UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime** (2022b): Conflict in Ukraine: Key Evidence on risks of Trafficking in Persons and smuggling of migrants. UNODC Research. Abrufbar unter: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/Conflict\\_Ukraine\\_TIP\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/Conflict_Ukraine_TIP_2022.pdf), S. 3 (08.05.2022).

**US Department of State** (2021): Trafficking in Persons Report 2021. Abrufbar unter: <https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report> (08.05.2022).

**Varandas, I./Martins, J.** (2007): Signalling Identification Integration of Victims of Trafficking for Sexual Exploitation: Construction of a Guide. o. O.

**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags** (2019): Regelungen zur Prostitution in ausgewählten europäischen Ländern, Berlin: Deutscher Bundestag. WD 9 – 3000 -057/19, 29. August 2019. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/660572/10227983977e1f737d82af6d4b62af2b/WD-9-057-19-pdf-data.pdf> (08.07.2022).

# Anhang

Aufstellung der an der Studie mitwirkenden Bundesländer		
Bundesland	Zuständige Stelle	Abkürzung
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales	STMAS BY
Berlin	Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung, Abteilung Frauen und Gleichstellung	SenGPG BE
Bremen	Der Senator für Inneres Referat Aufenthalt und Asylrecht	Inneres HB
Hamburg	Amt für Arbeit und Integration	Arbeit HH
Niedersachsen	Ministerium für Inneres und Sport	MI NI
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung	SMJusDEG SN
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Inneres und Sport	MI ST

Aufstellung der an der Studie mitwirkenden Fachberatungsstellen (anonym teilnehmende Fachberatungsstellen sind nicht geführt)	
Name	ggf. Abkürzung
Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.	KOK e. V.
Dortmunder Mitternachtsmission e. V.	-
Fach- und Beratungsstelle Nachtfalter, Einrichtung in Trägerschaft der Caritas-SkF-Essen gGmbH	Nachtfalter
Diakonisches Werk Heilbronn Mitternachtsmission	Mitternachtsmission Heilbronn
Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel e. V.	KOOFRA e. V.
Solidarity with Women in Distress (Solidarität mit Frauen in Not)	SOLWODI
Solidarity with Women in Distress (Solidarität mit Frauen in Not) Berlin	SOLWODI Berlin

# Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BAFzA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBMeZ	Beratungsstelle für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsprostitution
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BPolG	Bundespolizeigesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union
d. h.	das heißt
DBK	Deutsche Bischofskonferenz
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
e. V.	eingetragener Verein
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EG	Europäische Gemeinschaft
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EU	Europäische Union
EUAA	European Union Agency for Asylum
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FBS	Fachberatungsstelle
FDP	Freie Demokratische Partei
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
GG	Grundgesetz
i. d. F. v.	in der Fassung vom
i. V. m.	in Verbindung mit
IOM	Internationale Organisation für Migration
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.
KOM	Europäische Kommission
lit.	Litera (lateinisch: Buchstabe)
Ls.	Leitsatz
Nr.	Nummer
OLG	Oberlandesgericht
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik



REG	Return Expert Group
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
s. o.	siehe oben
SOLWODI	Soldarity with Women in Distress (Solidarität mit Frauen in Not)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StPO	Strafprozessordnung
u. a.	unter anderem
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z. B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung
ZuVoJu	Zuständigkeitsverordnung Justiz

# Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl

## Working Paper

- WP 93** Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland: Perspektiven, Maßnahmen und Herausforderungen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).  
Verfasst von: Friederike Haberstroh, Axel Kreienbrink, Claudia Lechner (2022)
- WP 92** Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).  
Verfasst von: Friederike Haberstroh (2022)
- WP 91** Digitales Lehren und Lernen im Integrationskurs. Herausforderungen und Potenziale aus der Sicht der Lehrkräfte.  
Verfasst von: Ramona Kay, Jan Eckhard, Anna Tissot (2021)
- WP 90** Zuverlässig, aktuell, interoperabel: Datenmanagement im Asylverfahren in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).  
Verfasst von: Janne Grote (2021)
- WP 89** Anwerbung und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).  
Verfasst von: Claudia Lechner (2020)
- WP 88** Anwerbung und Förderung von außereuropäischen Startups auf Bundes- und Landesebene. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).  
Verfasst von: Janne Grote in Kooperation mit Ralf Sängler und Kareem Bayo (2020)

- WP 87** Menschen mit Migrationshintergrund aus muslimisch geprägten Ländern in Deutschland. Analysen auf Basis des Mikrozensus 2018).  
Verfasst von: Katrin Pfündel, Anja Stichs und Nadine Halle (2020)
- WP 86** Die Rolle von Migrationsbehörden im Umgang mit Drittstaatsangehörigen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).  
Verfasst von: Friederike Haberstroh (2020)

## Forschungsberichte

- FB 40** Eckdaten zur Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“ (RAM 2015).  
Verfasst von: Christian Babka von Gostomski (2022)
- FB 39** Binnenmobilität von Geflüchteten mit Schutzstatus in Deutschland. Eine explorative Analyse auf Basis des Ausländerzentralregisters.  
Verfasst von: Johannes Weber (2022)
- FB 38** Muslimisches Leben in Deutschland 2020 – Studie im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz.  
Verfasst von: Katrin Pfündel, Anja Stichs und Kerstin Tanis (2021)
- FB 37** Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen.  
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021)
- FB 36** Integration von Geflüchteten in ländlichen Räumen.  
Verfasst von: Tabea Rösch, Hanne Schneider, Johannes Weber und Susanne Worbs (2020)

**FB 35** Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Eine Bestandsaufnahme vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Verfasst von: Johannes Graf und Barbara Heß (2020)

## Kurzanalysen

**03/2022** Menschen aus Eritrea und Syrien in Deutschland: Unterstützungspotenziale persönlicher Netzwerke. Verfasst von: Manuel Siegert (2022)

**02/2022** Fünfte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Entwicklung der Deutschkenntnisse, Sorgen und Lebenszufriedenheit bei Geflüchteten während des ersten Covid-19-Pandemiejahres. Verfasst von: Wenke Niehues (2022)

**01/2022** Die Wohnhistorie Geflüchteter in Deutschland. Verfasst von: Kerstin Tanis (2022)

**07/2021** Kursverläufe im Allgemeinen Integrationskurs. Verfasst von: Pia Homrighausen und Salwan Saif (2021)

**06/2021** Neue Erkenntnisse zu Hilfebedarfen und zur Nutzung von Beratungsangeboten. Verfasst von: Susanne Schührer (2021)

**05/2021** Lebenssituationen älterer Geflüchteter in Deutschland. Verfasst von: Amrei Maddox (2021)

**04/2021** Vierte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Spracherwerb und soziale Kontakte schreiten bei Geflüchteten voran. Verfasst von: Wenke Niehues, Nina Rother und Manuel Siegert (2021)

**03/2021** Hürden beim Zugang zum Integrationskurs. Alltagserfahrungen geflüchteter Frauen mit Kleinkindern. Verfasst von: Anna Tissot (2021)

**02/2021** Geflüchtete Frauen in Deutschland – Freizeitverhalten und soziale Kontakte. Verfasst von: Cristina de Paiva Lareiro (2021)

**01/2021** Zu Lebenssituationen von jungen Erwachsenen mit Fluchterfahrung. Verfasst von: Wenke Niehues (2021)

**05/2020** Entwicklungen in der Wohnsituation Geflüchteter. Verfasst von: Kerstin Tanis (2020)

**04/2020** Fluchtspezifische Faktoren im Kontext des Deutscherwerbs bei Geflüchteten. Familienkonstellation, Gesundheitsstand und Wohnsituation. Verfasst von: Andreea Baier, Anna Tissot und Nina Rother (2020)

**03/2020** Problemlagen geflüchteter Integrationskursteilnehmender. Bedarfe und Nutzung von Migrationsberatungsangeboten. Verfasst von: Anna Tissot und Johannes Croisier (2020)

**02/2020** Die Religionszugehörigkeit, religiöse Praxis und soziale Einbindung von Geflüchteten. Verfasst von: Manuel Siegert (2020)

**01/2020** Dritte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Geflüchtete verbessern ihre Deutschkenntnisse und fühlen sich in Deutschland weiterhin willkommen. Verfasst von: Cristina de Paiva Lareiro, Nina Rother und Manuel Siegert (2020)

## Regelmäßig erstellte Berichte

**MB** **Migrationsbericht** des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Bericht 2020 (2021)

**JB** Migrations- und Integrationsforschung – **Jahresbericht 2021** des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022)

**PB** Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2020. Politische und rechtliche Entwicklungen. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) – „Politikbericht“ (2022)

## Beitragsreihe

- BR 11** Distanzierungsverläufe vom salafistischen Extremismus. Eine empirische Studie über die Vielfalt individueller Wege der Loslösung vom Salafismus.  
Verfasst von: Corinna Emser, Imke Haase, Mika Moeller, Christoph Nagel und Robert Pelzer (2022)
- BR 10** SCHNITT:STELLEN 2.0 – Neue Erkenntnisse aus Forschung und Beratungspraxis im Phänomenbereich islamistischer Extremismus.  
Herausgegeben von: Corinna Emser, Axel Kreienbrink, Nelia Miguel Müller, Teresa Rupp, Alexandra Wielopolski-Kasaku (2022)
- BR 9** Deradikalisierungs- und Distanzierungsarbeit. Begleitbuch zum Qualifizierungslehrgang (Umfeld-)Beratung im Phänomenbereich islamistisch begründeter Extremismus (2021)
- BR 8** SCHNITT:STELLEN – Erkenntnisse aus Forschung und Beratungspraxis im Phänomenbereich islamistischer Extremismus.  
Verfasst von: Corinna Emser, Axel Kreienbrink, Nelia Miguel Müller, Teresa Rupp, Alexandra Wielopolski-Kasaku (Hg.) (2021)

- Reihe 2** Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland. Jahresbericht 2020  
Verfasst von: Johannes Graf (2021)
- Reihe 3** Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten. Halbjahresbericht 2021  
Verfasst von: Barbara Heß (2021)
- Reihe 3** Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten. Jahresbericht 2021  
Verfasst von: Barbara Heß (2022)

## Berichtsreihen zu Migration und Integration

- Reihe 1** Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2020  
Verfasst von: Johannes Graf (2021)
- Reihe 1** Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Halbjahresbericht 2021  
Verfasst von: Johannes Graf (2022)
- Reihe 2** Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland. Halbjahresbericht 2021  
Verfasst von: Johannes Graf (2022)

# Impressum

---

**Herausgeber:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Nationale EMN-Kontaktstelle und Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl  
90461 Nürnberg

**Verfasser:**

Dr. Benjamin Drechsel | Referat 91A – Grundsatzfragen der Migration, EU-Angelegenheiten,  
Vorausschauende Migrationsanalyse

**Stand:**

08/2022

**Druck:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

**Gestaltung:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

**Bildnachweis:**

AdobeStock

Sie werden zukünftig diese Publikation auch als barrierefreies PDF-Dokument herunterladen können.

**Zitation:**

Drechsel, Benjamin (2022): Die Bekämpfung von Menschenhandel: Rechtliche Entwicklungen, Schutzverfahren und aktuelle Herausforderungen. Working Paper 94 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.


**ISSN:**


1865-4967

Diese Publikation wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

**Besuchen Sie uns auf**

 [www.facebook.com/bamf.socialmedia](https://www.facebook.com/bamf.socialmedia)

 [@BAMF\\_Dialog](https://twitter.com/BAMF_Dialog)

 [@bamf\\_bund](https://www.instagram.com/bamf_bund)

[www.bamf.de/forschung](https://www.bamf.de/forschung)

[www.emn-deutschland.de](https://www.emn-deutschland.de)

**Other language**

[www.bamf.de/publikationen](https://www.bamf.de/publikationen)

