**Deutscher Bundestag** **Drucksache 17/10843**

**17. Wahlperiode** 26. 09. 2012

# Gesetzentwurf

**der Abgeordneten Monika Lazar, Volker Beck (Köln), Memet Kilic, Ekin Deligöz, Josef Philip Winkler, Katja Dörner, Kai Gehring, Tom Koenigs, Agnes Krumwiede, Jerzy Montag, Ingrid Hönlinger, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Krista Sager, Ulrich Schneider, Arfst Wagner (Schleswig), Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

## Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Situation von Opfern von Menschenhandel in Deutschland

### A. Problem

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten, mittlerweile von 37 Staaten ratifiziert und von neun weiteren gezeichnet. Die Konvention stellt Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung als erstes international rechtsverbindliches Dokument ausdrücklich in einen menschenrechtlichen Kontext und verpflichtet die Mitgliedstaaten zu umfassenden Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel, der Strafverfolgung der Täter/-innen und dem Schutz der Opfer. Ihr Geltungsbereich umfasst alle Formen von Menschenhandel, gleichgültig, ob er im Kontext organisierter Kriminalität steht oder nicht. Den Staaten werden unter anderem umfangreiche Informationspflichten und die Pflicht zur Identifikation von Opfern auferlegt sowie die Entschädigungsrechte der Betroffenen gestärkt.

### B. Lösung

Die Umsetzung der Europaratskonvention erfordert gesetzliche Neuregelungen in den Bereichen des Aufenthaltsgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, der Strafprozessordnung, des Zweiten und Dritten Buches Sozialgesetzbuch, des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, der Gewerbeordnung sowie der Beschäftigungsverordnung.

### C. Alternativen

Keine.

### D. Kosten

Keine.

# Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Situation von Opfern von Menschenhandel in Deutschland

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

## Artikel 1

## Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 2012 (BGBl. I S. 1224) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 11 Absatz 1 Satz 3 werden die Wörter „auf Antrag“ gestrichen.
2. In § 15a Absatz 1 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

   „Hiervon ausgenommen sind Ausländer, die Opfer von Straftaten nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuchs, nach § 10 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sind.“
3. § 25 wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 4a wird wie folgt gefasst:

      „(4a) Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuchs wurde, ist abweichend von § 11 Absatz 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

      1. seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre, und
      2. er jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat.

      Darüber hinaus ist dem Opfer einer in Satz 1 genannten Straftat eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn der Aufenthalt im Bundesgebiet zur Vermeidung einer Härte erforderlich ist. Hierbei sind das Kindeswohl und die persönliche Situation des Opfers zu berücksichtigen. Absatz 1 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.“

   b) Absatz 4b wird wie folgt gefasst:

      „(4b) Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wurde, ist abweichend von § 11 Absatz 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre.

      Die Aufenthaltserlaubnis soll auch erteilt oder verlängert werden, wenn der Ausländer seine im Zusammenhang mit der Tat entstandenen zivil- oder arbeitsrechtlichen Ansprüche noch nicht durchgesetzt hat.“
4. § 26 wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
      aa) In Satz 2 wird die Angabe „§ 25 Abs. 3“ durch die Wörter „§ 25 Absatz 3, 4a und 4b“ ersetzt.
      bb) Satz 3 wird aufgehoben.
   b) Dem Absatz 3 werden die folgenden Sätze angefügt:

      „Einem Ausländer, der seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a besitzt und zum Zeitpunkt der Tat minderjährig war, ist eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn der dauerhafte Aufenthalt im Bundesgebiet zum Wohl des Kindes erforderlich ist oder sich der Ausländer in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung oder einem Hochschulstudium befindet. Ferner ist einem Ausländer, der seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a besitzt, eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn die Voraussetzungen gemäß § 9 Absatz 2 Nummer 2, 4 und 9 vorliegen und der Ausländer sich im Alltagsleben mündlich verständigen kann. Von den Voraussetzungen des § 9 Absatz 2 Nummer 2 und 9 sowie den geforderten Sprachkenntnissen wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder wegen eines vergleichbaren Falls nicht erfüllen kann.“
5. In § 44 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c wird die Angabe „§ 25 Abs. 1 oder Abs. 2“ durch die Wörter „§ 25 Absatz 1, 2, 3, 4a oder 4b“ ersetzt.
6. § 59 wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 7 wird wie folgt geändert:
      aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

      „Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass der Ausländer Opfer einer in § 25 Absatz 4a Satz 1 oder in § 25 Absatz 4b Satz 1 genannten Straftat wurde, setzt sie abweichend von Absatz 1 Satz 1 eine Ausreisefrist von mindestens drei Monaten.“

      bb) Satz 2 wird aufgehoben.
   b) In Absatz 8 werden nach dem Wort „Abschiebung“ die Wörter „von einer durch die Ausländerbehörde beauftragten nichtstaatlichen Fachstelle“ eingefügt.
   c) Nach Absatz 8 wird folgender Absatz 9 angefügt:

      „(9) Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass der Ausländer Opfer einer in § 25 Absatz 4a Satz 1 oder in

§ 25 Absatz 4b Satz 1 genannten Straftat wurde, können die Polizei, die Staatsanwaltschaft oder eine Fachberatungsstelle gegen Menschenhandel oder eine Fachberatungsstelle, die Teil einer formalisierten Kooperationsbeziehung mit der Polizei ist, geben."

7. Dem § 62 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Ausländer, denen die Ausländerbehörde eine Ausreisefrist nach § 59 Absatz 7 gesetzt hat, dürfen nicht in Abschiebehaft genommen werden."

8. § 87 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Wörter „Öffentliche Stellen mit Ausnahme von Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen" durch die Wörter „Polizei- und Ordnungsbehörden sowie öffentliche Stellen mit der Aufgabe der Strafverfolgung und -vollstreckung" ersetzt.

b) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „Öffentliche Stellen" durch die Wörter „Die in Absatz 1 genannten Stellen" ersetzt und werden die Wörter „; das Jugendamt ist zur Mitteilung nach Nummer 4 nur verpflichtet, soweit dadurch die Erfüllung der eigenen Aufgaben nicht gefährdet wird" gestrichen.

c) Absatz 3 wird aufgehoben.

9. In § 98a Absatz 2 werden die Wörter „eine geringere oder" gestrichen.

## Artikel 2

## Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

In § 6 Absatz 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist, werden die Wörter „§ 24 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes besitzen" durch die Wörter „§ 24 Absatz 1, § 25 Absatz 4a oder 4b des Aufenthaltsgesetzes besitzen oder denen eine Ausreisefrist gemäß § 59 Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes gesetzt wurde" ersetzt.

## Artikel 3

## Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Dem § 7 Absatz 1 Satz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch … geändert worden ist, werden nach dem Wort „aufhalten" die Wörter „oder bei denen konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuches wurden." eingefügt.

## Artikel 4

## Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Dem § 405 Absatz 6 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Die gerichtliche Durchsetzung eigener arbeits- oder sozialrechtlicher Ansprüche aus dem Beschäftigungsverhältnis begründet in der Regel ein schutzwürdiges Interesse von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern an dem Ausschluss der Übermittlungen."

## Artikel 5

## Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 4 wird folgender § 4a eingefügt:

„§ 4a

Hinweispflichten

Ergeben sich bei der Prüfung nach § 2 Anhaltspunkte dafür, dass Personen Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuchs, nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sind, sind sie möglichst frühzeitig, regelmäßig schriftlich in einer für sie verständlichen Sprache darauf hinzuweisen, dass sie

1. einen Anspruch auf eine mindestens dreimonatige Ausreisefrist gemäß § 59 Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes und auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe von § 25 Absatz 4a oder 4b des Aufenthaltsgesetzes haben können,
2. Unterstützung und Hilfe durch Opferhilfeeinrichtungen oder Gewerkschaften erhalten können, etwa in Form von Beratung oder Rechtsschutz, sowie
3. die aus dem Beschäftigungsverhältnis erwachsenen arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche geltend machen können."

2. Dem § 13 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Die gerichtliche Durchsetzung eigener arbeits- oder sozialrechtlicher Ansprüche aus dem Beschäftigungsverhältnis begründet in der Regel ein schutzwürdiges Interesse von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern an dem Ausschluss der Übermittlungen."

## Artikel 6

## Änderung der Gewerbeordnung

In § 139b der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2714) geändert worden ist, wird folgender Absatz 9 angefügt:

„(9) Ergeben sich im Rahmen der Aufsicht Anhaltspunkte dafür, dass Personen Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuchs, nach § 10 Absatz 1

oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sind, sind sie möglichst frühzeitig, regelmäßig schriftlich in einer für sie verständlichen Sprache darauf hinzuweisen, dass sie

1. einen Anspruch auf eine mindestens dreimonatige Ausreisefrist gemäß § 59 Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes und auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe von § 25 Absatz 4a oder 4b des Aufenthaltsgesetzes haben können,
2. Unterstützung und Hilfe durch Opferhilfeeinrichtungen oder Gewerkschaften erhalten können, etwa in Form von Beratung oder Rechtsschutz, sowie
3. die aus dem Beschäftigungsverhältnis erwachsenen arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche geltend machen können."

## Artikel 7

## Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung

In § 6a der Beschäftigungsverfahrensverordnung vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2934), die zuletzt durch Artikel 12 Absatz 5 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist, wird die Angabe „§ 25 Abs. 4a" durch die Angabe „§ 25 Absatz 4b" ersetzt.

## Artikel 8

## Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes

Dem § 11a des Arbeitsgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1979 (BGBl. I S. 853, 1036), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 24. November 2011 (BGBl. I S. 2302) geändert worden ist, wird folgender § 11b eingefügt:

„§ 11b

Prozessstandschaft von Verbänden

Wollen vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer ihre arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche aus einem Beschäftigungsverhältnis geltend machen, können an ihrer Stelle und mit ihrem Einverständnis anerkannte Verbände klagen, die nach ihrer Satzung die Rechte von Migrantinnen und Migranten als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Bundes- oder Landesebene vertreten und nicht bereits selbst am Prozess beteiligt sind."

## Artikel 9

## Ausgleichsfonds für Opfer von Menschenhandel

(1) Es wird ein Fonds für Ausgleichsleistungen für Opfer von Menschenhandel bei dem Bundesamt für Justiz eingerichtet.

(2) Der Deutsche Bundestag stellt dem Fonds die finanziellen Mittel für die zur Erfüllung der Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung.

(3) Die Höhe der Leistung ist begrenzt.

(4) Weitere Modalitäten werden durch eine Satzung geregelt.

## Artikel 10

## Berichterstatterstelle „Menschenhandel und schwere Arbeitsausbeutung"

§ 1

Berichterstatterstelle „Menschenhandel und schwere Arbeitsausbeutung"

(1) Beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird eine Berichterstatterstelle „Menschenhandel und schwere Arbeitsausbeutung" eingerichtet. Sie ist unabhängig und fachlich eigenständig.

(2) Der Berichterstatterstelle ist die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Sie ist im Einzelplan des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in einem eigenen Kapitel auszuweisen.

§ 2

Rechtsstellung der Berichterstatterstelle

(1) Die Bundesministerin oder der Bundesminister für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ernennt auf der Grundlage eines öffentlichen Auswahlverfahrens eine Person zur Leitung der Berichterstatterstelle für eine Amtszeit von vier Jahren. Diese Amtszeit kann einmal um vier Jahre verlängert werden. Die Person steht nach Maßgabe dieses Gesetzes in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund. Sie ist in der Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

(2) Das Amtsverhältnis beginnt mit der Aushändigung der Urkunde über die Ernennung durch die Bundesministerin oder den Bundesminister für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

(3) Das Amtsverhältnis endet außer mit dem Ablauf der Amtszeit

1. spätestens mit Erreichen der Altersgrenze nach § 51 Absatz 1 und 2 des Bundesbeamtengesetzes,
2. mit der Entlassung.

Die Bundesministerin oder der Bundesminister für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entlässt die Leiterin oder den Leiter der Berichterstatterstelle vor Ablauf der Amtszeit auf deren/dessen Verlangen oder wenn Gründe vorliegen, die bei einer Richterin oder einem Richter auf Lebenszeit die Entlassung aus dem Dienst rechtfertigen.

(4) Das Rechtsverhältnis der Leitung der Berichterstatterstelle gegenüber dem Bund wird durch Vertrag mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geregelt.

§ 3

Aufgaben der Berichterstatterstelle „Menschenhandel und schwere Arbeitsausbeutung"

(1) Die Berichterstatterstelle nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:

1. Beobachtung und Bewertung der nationalen Entwicklungen im Bereich Menschenhandel/schwere Arbeitsausbeutung,

2. Messung der Ergebnisse von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der schweren Arbeitsausbeutung unter besonderer Berücksichtigung der Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte der Betroffenen,
3. Entwicklung von Konzepten, Strategien, Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen und tatsächlichen Situation der Betroffenen von Menschenhandel/schwerer Arbeitsausbeutung.

(2) Die Umsetzung dieser Aufgaben erfolgt insbesondere durch folgende Maßnahmen:

1. Berichterstattung an den Bundestag über die Entwicklung der Bekämpfung des Menschenhandels alle zwei Jahre,
2. Sammlung und Auswertung von Daten staatlicher und nichtstaatlicher Einrichtungen,
3. regelmäßige Konsultationen insbesondere mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich der Stelle tätig sind,
4. regelmäßige Konsultationen mit den in ihrem Zuständigkeitsbereich tätigen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages,
5. Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen.

§ 4

Befugnisse

Alle Bundesbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen im Bereich des Bundes sind verpflichtet, die Berichterstatterstelle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, insbesondere die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Die Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten bleiben unberührt.

**Artikel 11**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 25. September 2012

**Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion**

# Begründung

## A. Allgemeines

Menschenhandel ist ein komplexes Problem, das im nationalen, europäischen und internationalen Kontext auftritt. Immer mehr Menschen werden im Zusammenhang mit Menschenhandel Opfer von physischer und psychischer Gewalt. Menschenhandel kann sich sowohl in Form von sexueller als auch von Arbeitsausbeutung manifestieren. Fallzahlen in den Wirtschaftsbereichen Gastronomie- und Hotelgewerbe, Sexindustrie, Landwirtschaft, Baubranche, der Fleisch verarbeitenden Industrie sowie in Privathaushalten, in der Pflege oder bei Au-Pairs nehmen zu. In der Bundesrepublik richten sich die Unterstützungsstrukturen bisher weitgehend an Betroffene des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung. Das Unterstützungssystem für Betroffene des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung weist noch wesentliche Lücken auf.

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten, mittlerweile von 37 Staaten ratifiziert und von neun weiteren gezeichnet. Deutschland gehörte zwar zu den ersten Zeichnern der Konvention (2005), ist nun aber unter den letzten Staaten des Europarats, die das Instrument ratifizieren. Die Konvention stellt Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung als erstes international rechtsverbindliches Dokument ausdrücklich in einen menschenrechtlichen Kontext und verpflichtet die Mitgliedstaaten zu umfassenden Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel, der Strafverfolgung der Täter/-innen und dem Schutz der Opfer. Ihr Geltungsbereich umfasst alle Formen von Menschenhandel, gleichgültig ob er im Kontext organisierter Kriminalität steht oder nicht. Den Staaten werden unter anderem umfangreiche Informationspflichten und die Pflicht zur Identifikation von Opfern auferlegt, sowie die Entschädigungsrechte der Betroffenen gestärkt. Zum Teil sind die Rechte unabhängig von der Bereitschaft der Opfer, im Strafverfahren als Zeugen/Zeuginnen aufzutreten, zu gewähren. Die Überwachung der Umsetzung der Konvention obliegt einer 15-köpfigen Expertengruppe (GRETA).

Die Umsetzung der Europaratskonvention erfordert gesetzliche Neuregelungen in den Bereichen des Aufenthaltsgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Zweiten und Dritten Buches Sozialgesetzbuch, des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, der Gewerbeordnung, der Beschäftigungsverordnung und sonstigen Bereichen, die im Folgenden einzeln erläutert werden.

## B. Einzelbegründung

### Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

**Zu Nummer 1** (§ 11)

Die Änderung in § 11 Absatz 1 Satz 3 setzt die Anforderungen aus der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 (sog. Freizügigkeitsrichtlinie) um. Hierzu hat die EU-Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland wegen mangelnder Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie erklärt, dass die Mitgliedstaaten nicht gesetzlich vorschreiben dürfen, dass ein von ihnen verhängtes Aufenthaltsverbot unbefristet gilt, und dass sie dem Bürger nicht die Last auferlegen dürfen, die Aufhebung oder zeitliche Beschränkung des Aufenthaltsverbotes zu beantragen.

Darüber hinaus ist das Antragserfordernis nicht mit der Richtlinie 2008/115/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 (sog. Rückführungsrichtlinie) vereinbar. Nach Artikel 11 Absatz 2 Satz 1 der Rückführungsrichtlinie wird die Dauer des Einreiseverbots festgesetzt. Die Ausländerbehörde hat somit bereits in der Rückkehrentscheidung, anderenfalls nachträglich von Amts wegen eine Frist festzusetzen. Einer Antragstellung bedarf es nicht.

**Zu Nummer 2** (§ 15a)

Mit der Änderung sollen Opfer von den in § 25 Absatz 4a und 4b genannten Straftaten aus der Verteilung ausgenommen werden. Die Verteilung ist für die Opfer nicht zumutbar und für die Strafverfolgung der Täter hinderlich. Die Opfer müssen sich zum einen entscheiden, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren können und wollen oder ob sie ausreisen möchten. Hierfür werden sie in der Regel von spezialisierten Beratungsstellen betreut. Zum Teil werden die Opfer von den Tätern bedroht, so dass die Polizei sie etwa durch Unterbringung in geschützten Unterkünften abschirmen muss. Entscheiden sie sich für eine Aussage, müssen sie eng mit den örtlich zuständigen Ermittlungsbehörden kooperieren. Die Beratung und Kooperation wird erheblich erschwert, wenn die Personen an einen anderen Ort verteilt werden.

Mit der Änderung wird nicht ausgeschlossen, dass Opfer von Menschenhandel an einen anderen Ort ziehen, wenn dies zu ihrem Schutz notwendig ist. In diesen Fällen sollen die Behörden in Kooperation mit spezialisierten Beratungsstellen den vom Opfer gewollten Umzug vorbereiten und begleiten.

**Zu Nummer 3** (§ 25)

Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach den Absätzen 4a und 4b wird als Anspruchsnorm ausgestaltet.

**Zu Buchstabe a** (Absatz 4a)

Die Neuregelung dient der Umsetzung von Artikel 14 Absatz 1 und 2 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Opfern einen verlängerbaren Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation des Opfers erforderlich ist oder das Kindeswohl dies erfordert. Diesen Anforderungen wird der bisherige § 25 Absatz 4a, der den Erhalt der Aufenthaltserlaubnis allein von der Beteiligung im Strafverfahren abhängig macht, nicht gerecht.

Mit der Änderung erhalten Opfer von Menschenhandel eine Aufenthaltserlaubnis, wenn ihre Anwesenheit für ein Strafverfahren von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird und sie jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu

haben, abgebrochen haben. Hierbei ist zu beachten, dass Nummer 2 nicht jeden Kontakt zwischen Opfer und Beschuldigten untersagt, sondern nur soweit er dem Opferschutz oder dem staatlichen Strafverfolgungsinteresse zuwiderläuft. Insbesondere ist die Geltendmachung eigener Ansprüche des Opfers gegenüber dem Beschuldigten kein Versagungsgrund. Nummer 3 wird gestrichen, weil die Bereitschaft als Zeuge auszusagen als Erteilungsvoraussetzung nicht erforderlich ist. Denn nach den §§ 51, 70, 161a StPO sind Zeugen zur Aussage verpflichtet; auf ihre Bereitschaft kommt es nicht an.

Darüber hinaus ist dem Opfer von Menschenhandel nach Satz 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn der Aufenthalt in Deutschland zur Vermeidung einer Härte erforderlich ist. Hierbei sind das Kindeswohl und die persönliche Situation des Opfers zu berücksichtigen. Die Einführung einer Härtefallregelung ist notwendig, weil es gegen die Aussage im Strafverfahren nachvollziehbare Gründe geben kann, die Opfer aber schutzbedürftig bleiben. Zum Beispiel können manche Opfer aus psychischen Gründen nicht aussagen, andere wollen nicht aus Angst vor einer Gefährdung ihrer Angehörigen oder ihrer selbst. Schließlich können die Täter nicht immer ermittelt werden.

Bei der Beurteilung der persönlichen Situation des Opfers sind insbesondere Art und Ausmaß der psychischen oder physischen Belastung zu berücksichtigen sowie das Alter und die persönlichen Umstände des Opfers.

Eine Härte, die den Aufenthalt erfordert, liegt insbesondere bei Gefahr folgender Situationen vor:

- Keine ausreichende medizinische Versorgung, einschließlich psychologischer oder psychotherapeutischer Behandlung im Herkunftsland;
- Geltendmachung und Durchsetzung eigener Rechtsansprüche bei Ausreise in das Herkunftsland erschwert oder unmöglich;
- Stigmatisierung oder andere Formen der Belastung nach Ausreise in das Herkunftsland wegen der Prostitutionstätigkeit.

Die o. g. Prüfungskriterien werden in die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz aufgenommen.

Mit dem Verweis auf Absatz 1 Satz 4 erhalten Opfer von Menschenhandel die gesetzliche Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

**Zu Buchstabe b** (Absatz 4b)

Das Erfordernis der „besonderen Härte“ wird gestrichen. Die geltende Vorschrift bestimmt den Vorrang der Durchsetzung von Ansprüchen nach der Rückkehr ins Herkunftsland vor der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis in Deutschland und verunmöglicht damit die Rechtsdurchsetzung für einen Großteil der Betroffenen von schwerer Arbeitsausbeutung. Es ist für Betroffene in der Regel mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, ihre Ansprüche aus dem Herkunftsland außerhalb der EU durchzusetzen. Die besondere Härte wird somit eher der Regelfall als die Ausnahme sein. Menschen, die ohne Papiere in Deutschland arbeiten, verfügen überwiegend nicht über ausreichende Ressourcen und Wissen für gerichtliche Auseinandersetzungen. Mangelnde Erfahrung mit dem deutschen Rechtssystem sowie die Entfernung des Herkunftslandes erschweren es, notwendige Unterlagen und Dokumente für ein gerichtliches Verfahren beizubringen.

Durch die Formulierung „seine im Zusammenhang mit der Tat entstandenen zivil- und arbeitsrechtlichen Ansprüche“ wird klargestellt, dass nicht nur zur Durchsetzung eines Lohnanspruchs, sondern auch zur Durchsetzung weitergehender Ansprüche z.B. aufgrund eines Arbeitsunfalls, gesundheitsschädigender Arbeitsbedingungen oder auch psychischer Beeinträchtigungen, die Aufenthaltserlaubnis in der Regel erteilt oder verlängert werden soll.

**Zu Nummer 4** (§ 26)

Mit der Änderung in Absatz 1 wird die Mindestgültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung gemäß § 25 Absatz 4a und 4b auf ein Jahr festgesetzt. Eine kürzere Mindestdauer würde dem Anliegen widersprechen, die Opfer zu stabilisieren. Ohnehin dauern die Strafverfahren in der Regel mehrere Jahre, so dass eine Überprüfung der Erteilungsvoraussetzungen im Sechsmonatsrhythmus einen unnötigen Verwaltungsaufwand und eine unzumutbare Mehrbelastung der teilweise stark traumatisierten Opfer zur Folge hat.

Mit der Änderung in Absatz 3 wird einem Opfer von Menschenhandel, das zum Zeitpunkt der Tat minderjährig war, unabhängig von den allgemeinen Voraussetzungen der Niederlassungserlaubnis gemäß § 9, eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 erteilt, wenn die dauerhafte Integration zum Wohl des Kindes erforderlich ist oder sich der Ausländer in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung oder einem Hochschulstudium befindet. Ferner ist einem Ausländer, der seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a besitzt, eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn die Voraussetzungen gemäß § 9 Absatz 2 Nummer 2, 4 und 9 vorliegen und der Ausländer sich im Alltagsleben mündlich verständigen kann. Von den Voraussetzungen des § 9 Absatz 2 Nummer 2 und 9 sowie den geforderten Sprachkenntnissen wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder wegen eines vergleichbaren Falls nicht erfüllen kann. Ein „vergleichbarer Fall“ kommt insbesondere in Betracht, wenn die Voraussetzungen aufgrund des Alters oder Gebrechlichkeit sowie aufgrund von Lernschwäche oder Bildungsferne bei dem Betroffenen nicht vorausgesetzt werden können. Die hier vorgeschlagene Härtefallregelung für Opfer von Menschenhandel soll als Vorbild dienen für eine allgemeine Härtefallregelung im Rahmen der Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG.

Durch die Verkürzung der Voraufenthaltsdauer für eine Niederlassungserlaubnis auf drei Jahre soll den schutzbedürftigen Opfern eine sichere Aufenthaltsperspektive geboten werden.

**Zu Nummer 5** (§ 44)

Mit der Änderung erhalten auch subsidiär geschützte Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Absatz 3 besitzen, sowie Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Absatz 4a oder 4b einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Eine Gleichstellung mit anerkannten Flüchtlingen, die bereits über einen Teilnahmeanspruch verfügen, ist

geboten, weil auch subsidiär geschützte Personen regelmäßig längerfristig in Deutschland leben bzw. Opfern von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung mit diesem Gesetzentwurf die Möglichkeit zu einem längerfristigen Aufenthalt eingeräumt werden soll. Da diese Personengruppen sich also längerfristig in Deutschland aufhalten, sind ihnen verbindliche Integrationsangebote zur Verfügung zu stellen.

**Zu Nummer 6** (§ 59)

**Zu Buchstabe a** (Absatz 7)

Bei den Doppelbuchstaben aa und bb handelt es sich um eine Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 25 Absatz 4a und 4b AufenthG).

**Zu Buchstabe b** (Absatz 8)

Die Änderung stellt klar, dass nicht die Ausländerbehörde, sondern von ihr beauftragte nichtstaatliche Fachstellen die betroffenen Opfer über ihre Rechte nach der Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 18. Juni 2009 (sog. Sanktionsrichtlinie) zu unterrichten haben. Nichtöffentliche Fachstellen arbeiten mit einem Netzwerk von für die Rechtsdurchsetzung erforderlichen Rechtsanwälten und Dolmetschern und haben die Expertise für eine Beratung in der stark belastenden Situation der Abschiebung. Insofern können sie besser gewährleisten, dass die Opfer tatsächlich ihre Rechte in Anspruch nehmen.

**Zu Buchstabe c** (Absatz 9 – neu)

Der neue Absatz 9 soll dazu beitragen, dass mehr von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung Betroffene von den ihnen zustehenden Schutzregelungen profitieren. In der bisherigen Praxis machen die Behörden nur sehr restriktiv von der Erteilung der Bedenkfrist Gebrauch. Die Ausländerbehörde erteilt die Bedenkfrist in der Regel nur, wenn die Strafverfolgungsbehörden konkrete Hinweise erteilen, dass es sich bei dem Ausländer um ein Opfer von Menschenhandel handeln kann.

Ein Teil der Betroffenen kommt aber nicht mit der Polizei in Kontakt, sondern ist „nur“ den Beratungsstellen bekannt. Diese Betroffenen geben sich so lange nicht zuerkennen, bis sie sicher sein können, dass ihr Kontakt mit den Behörden nicht zur Abschiebung führt. Das hat zur Folge, dass eine bestimmte Gruppe von Betroffenen faktisch nicht unter den Anwendungsbereich der Regelung fällt.

Dieses Problem ist auch schon in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz aufgegriffen worden. Unter Nummer 50.2a.1.2 wird ausgeführt, dass konkrete Anhaltspunkte für ein Vorliegen von Menschenhandel durch eine Strafverfolgungsbehörde oder durch eine Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel benannt werden können. Da die Regelung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift nicht effektiv ist, ist eine Änderung im Gesetz notwendig.

**Zu Nummer 7** (§ 62)

Die Änderung dient der Umsetzung der Verpflichtung zur Gewährleistung einer angemessenen und sicheren Unterkunft für die Zeit der Ausreisefrist gemäß Artikel 13 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 12 Absatz 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel. Darüber hinaus läuft die Unterbringung in der Abschiebehaft dem Sinn und Zweck der Bedenkfrist gemäß § 59 Absatz 7 zuwider. Betroffene sollen in dieser Phase vor Tätern geschützt sein, sich erholen und zu einer Entscheidung über ihren Verbleib in Deutschland und die Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden gelangen können.

**Zu Nummer 8** (§ 87)

Die Meldepflicht aller öffentlichen Stellen an die Ausländerbehörden stellt das größte Hindernis bei der Wahrnehmung der sozialen Rechte von Menschen dar, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben. Die Betroffenen vermeiden den Kontakt mit allen staatlichen Einrichtungen aus Furcht, dass dadurch ihr Aufenthalt in Deutschland bekannt wird. So kommen ihnen Leistungen, auf die sie einen Anspruch haben, nicht zugute. Das betrifft insbesondere auch Opfer von Menschenhandel.

Mit der Änderung sind nicht mehr alle öffentlichen Stellen zur Datenübermittlung an die Ausländerbehörden verpflichtet, sondern nur die Polizei- und Ordnungsbehörden sowie öffentliche Stellen mit der Aufgabe der Strafverfolgung und -vollstreckung. Andere öffentliche Stellen dürfen personenbezogene Daten über Menschen ohne Aufenthaltsstatus nicht mehr an die Ausländerbehörden weitergeben.

Die Änderung berücksichtigt in ausgewogenem Maße das ordnungspolitische Interesse der Migrationskontrolle sowie das rechtsstaatliche Interesse, gesetzlich verankerte soziale Grund- und Menschenrechte für jeden praktisch wirksam zu machen. Die öffentlichen Stellen, die der Gefahrenabwehr sowie der Strafrechtspflege dienen, sind weiterhin verpflichtet, durch die Übermittlung von Daten, illegale Einwanderung und illegalen Aufenthalt zu verhindern. Dagegen ist den öffentlichen Stellen, deren Kernaufgabe die Gewährung sozialer Rechte ist, die Datenübermittlung untersagt, denn die Übermittlungspflicht steht der Erfüllung ihrer Aufgaben entgegen. Nur wenn Anspruchsberechtigte sicher sein können, dass die Ausländerbehörde über ihren Aufenthalt nicht informiert werden, werden sie sich an die Leistungsträger wenden, um ihre Rechte wahrzunehmen.

Durch die Änderung soll Menschen ohne Aufenthaltsstatus insbesondere der Zugang zu Bildung, gesundheitlicher Versorgung und zu arbeitsgerichtlichem Rechtsschutz ermöglicht werden. Gleichzeitig wird die herrschende Rechtsunsicherheit darüber beendet, welche Stellen meldepflichtig i. S. d. § 87 AufenthG sind.

**Zu Nummer 9** (§ 98a)

Bisher gibt es in Deutschland nur in einigen Wirtschaftsbranchen einen vorgeschriebenen Mindestlohn. Praxis und Forschung zeigen, dass illegal Beschäftigte zum Teil in sehr schlechte Arbeitsbedingungen einwilligen müssen, da sie zum einen keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt haben und sich zum anderen aufgrund ihres irregulären Aufenthaltsstatus in einer schwachen Verhandlungsposition gegenüber dem Arbeitsgeber befinden. Diese Situation in Kombination mit mangelnden Sprach- und Rechtskenntnissen führt in der Praxis auch dazu, dass Betroffene nicht selten Dokumente wie Arbeitsverträge unterzeichnen, ohne zu wissen, welchen Bedingungen sie damit zustimmen. In Ar-

beitsverhältnissen, die weder gesetzliche noch tarifvertragliche Regelungen über Mindestvergütung vorsehen, wird die Lohngrenze nach unten erst mit der zivilrechtlichen Sittenwidrigkeit markiert. Aktuelle Urteile zeigen, um welche Summen es sich dabei handelt. Hier eröffnet die geltende Regelung in § 98a Absatz 2 Möglichkeiten, das Lohnniveau deutlich zu unterlaufen und schwere Formen der Arbeitsausbeutung zu begünstigen. Daher wird mit der Änderung die Möglichkeit für den Arbeitgeber gestrichen, einen geringere Vergütung als die vermutete, übliche Vergütung nachzuweisen.

Der Bezug auf die übliche Vergütung stellt auch keine unzulässige Beschränkung der Vertragsautonomie dar. So ist zum Beispiel für den Bereich der legalen Beschäftigung gesetzlich vorgesehen, dass die Agentur für Arbeit gemäß § 39 Absatz 2 Nummer 2 AufenthG einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG nur zustimmen kann, wenn die Beschäftigung des Ausländers nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als die vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer erfolgt. Dies bezieht sich auch auf die Vergütung.

**Zu Artikel 2** (Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)

Die Änderung dient der Umsetzung der Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren („Opferschutzrichtlinie“).

Durch die Einbeziehung von Opfern von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in § 6 Absatz 2 AsylbLG erhalten die Betroffenen die notwendigen medizinischen und psychotherapeutischen Leistungen, etwa wenn sie durch Gewalt körperliche Schäden erlitten haben oder aus diesem Grund psychologischer Betreuung bedürfen.

**Zu Artikel 3** (Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch)

Artikel 12 Absatz 1a i. V. m. Absatz 6 der Konvention verpflichtet die Staaten, für Opfer von Menschenhandel unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren Bedingungen zu schaffen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist. Drittstaater haben im Rahmen der Bedenkfrist nach § 59 Absatz 7 AufenthG unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. EU-Bürger, die in einem Strafverfahren aussagen, können derzeit Leistungen nach dem SGB II erhalten. Für sie gilt auch der Leistungsausschluss nach § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 SGB II in den ersten drei Monaten nicht. Dies ist mittlerweile über einen fachlichen Hinweis zu § 7 SGB II der Bundesagentur für Arbeit in der Fassung vom 20. November 2011 klargestellt worden. Unklar ist aber die Rechtslage für Opfer, die nicht aussagebereit sind oder die eine Bedenkzeit brauchen. So sieht zwar der Wortlaut des fachlichen Hinweis zu § 7 SGB II keine Differenzierung zwischen Zeugen und Nicht-Zeugen vor und spricht generell von „EU-Bürger aus Mitgliedstaaten, die Opfer […] geworden sind“. Die Argumentationsgrundlage ist aber das im FreizügG/EU enthaltene Schlechterstellungsverbot, das sicherstellt, dass das AufenthG auch für EU-Bürger Anwendung findet, wenn es eine günstigere Rechtsstellung vermittelt als das FreizügG/EU (vgl. § 11 Absatz 1 Satz 5 FreizügG/EU). Dies wiederum knüpft an § 25 4a AufenthG an, der die Zeugenaussage voraussetzt.

Zum einen ist die Rechtslage daher unklar und zum anderen hat die Weisung keine verbindliche Rechtskraft. Es muss eine Regelung für Betroffene EU-Bürger unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren auf Gesetzesebene getroffen werden.

**Zu Artikel 4** (Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch)

Der in § 405 Absatz 6 neu eingefügte Satz 6 stellt fest, dass in der Regel das schützenswerte Interesse der vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer an der Durchsetzung eigener arbeits- und sozialrechtlicher Ansprüche aus einem Beschäftigungsverhältnis das Interesse des Staates an der Datenübermittlung überwiegt.

Die Änderung gewährleistet im Zusammenspiel mit den Änderungen in Artikel 87 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes und § 13 Absatz 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, dass Betroffene von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus oder Duldung ihre Ansprüche vor den Arbeitsgerichten geltend machen können.

Die Änderung dient der richtigen Umsetzung der Richtlinie 2009/52/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 (sog. Sanktionsrichtlinie), welche die Mitgliedstaaten in Artikel 6 Absatz 2a in Verbindung mit Absatz 1 der Richtlinie verpflichtet, wirksame Verfahren zur Durchsetzung der ausstehenden Lohnzahlungen irregulärer Einwanderinnen und Einwanderer einzuführen.

**Zu Artikel 5** (Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes)

**Zu Nummer 1** (§ 4a – neu)

Die Einfügung von § 4a dient der Umsetzung von Artikel 15 Absatz 1 des Übereinkommens des Europarats gegen Menschenhandel, der eine umfassende Information der Betroffenen über ihre Rechte sowie über deren Durchsetzbarkeit in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren ab dem ersten Kontakt mit den Behörden vorsieht. Dies betrifft Behörden, die in Kontakt mit den Betroffenen kommen können, wie die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

Die Änderung ergänzt die unzureichenden Informationspflichten der Behörden in § 406h der Strafprozessordnung sowie in § 59 Absatz 8 des Aufenthaltsgesetzes, nach denen Betroffene über Rechte im Zusammenhang mit dem Strafverfahren bzw. vor ihrer Abschiebung über ihre Rechte aus Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 13 der EU-Sanktionsrichtlinie zu unterrichten sind.

Zur konsequenten Umsetzung der Rechtsansprüche der Betroffenen auf Lohn und Schadenersatz sind die Informationspflichten auf alle Kontrollbehörden auszuweiten und so früh wie möglich im Prozess der Opferidentifikation zu verankern. Hier bietet es sich an, im Rahmen der Prüfbefugnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit eine Hinweispflicht einzuführen für den Fall, dass Personen angetroffen werden, die

von Menschenhandel oder schwerer Arbeitsausbeutung betroffen sind. Die Betroffenen sind darauf hinzuweisen, dass sie 1. Unterstützung und Hilfe durch Opferhilfeeinrichtungen oder Gewerkschaften erhalten können, etwa in Form einer Beratung oder Rechtsschutz, 2. nach Maßgabe der § 59 Absatz 7, § 25 Absatz 4a und 4b des Aufenthaltsgesetzes eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können oder ihnen eine dreimonatige Ausreisefrist gesetzt werden kann, und 3. sie die aus dem Beschäftigungsverhältnis erwachsenen arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche geltend machen können.

**Zu Nummer 2** (§ 13)

Die Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, verpflichtet die Mitgliedstaaten in Artikel 6 Absatz 2a in Verbindung mit Absatz 1 wirksame Verfahren zur Durchsetzung der ausstehenden Lohnzahlungen irregulärer Einwanderinnen und Einwanderer einzuführen. Dies bedeutet, dass es nicht nur um die Einräumung von Lohnansprüchen auf dem Papier geht, sondern auch darum, dass diese Ansprüche tatsächlich durchgesetzt werden können. Diese Verpflichtung wird mit den Regelungen im Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011, BGBl. I 2258 nicht erfüllt. Die weiterhin bestehende Übermittlungspflicht der Gerichte nach § 13 Absatz 3 ist ein Hindernis bei der Durchsetzung von Arbeitsrechten irregulärer Einwanderinnen und Einwanderer und steht daher dem Erfordernis der Wirksamkeit der einzurichtenden Verfahren entgegen.

Der in § 13 Absatz 3 neu eingefügte Satz 3 stellt daher fest, dass in der Regel das schützenswerte Interesse der vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer an der Durchsetzung eigner arbeits- und sozialrechtlicher Ansprüche aus einem Beschäftigungsverhältnis das Interesse des Staates an der Datenübermittlung überwiegt.

Die Änderung gewährleistet im Zusammenspiel mit den Änderungen in § 87 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes und § 405 Absatz 6 SGB III, dass Betroffene von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus oder Duldung ihre Ansprüche vor den Arbeitsgerichten geltend machen können.

**Zu Artikel 6** (Änderung der Gewerbeordnung)

Siehe die Begründung zu Artikel 5 Nummer 1.

**Zu Artikel 7** (Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung)

Da mit diesem Gesetzentwurf Opfer von Menschenhandel per Gesetz zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt werden, ist die Regelung in § 6a für diese Personengruppe obsolet geworden. Jedoch soll die Möglichkeit einer Beschäftigung ohne Vorrangprüfung nach § 6a nunmehr Opfern von Arbeitsausbeutung mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Absatz 4 b AufenthG eingeräumt werden. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011, BGBl. I S. 2258 vom 25. November 2011 sind Opfern von Arbeitsausbeutung weitgehend die Rechte der Opfer von Menschenhandel nach den §§ 232, 233 StGB eingeräumt worden. Das gilt etwa für Ausreisefrist nach § 59 Absatz 7 AufenthG, die Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 4b AufenthG sowie den daran anknüpfenden Anspruch auf Leistungsbezug nach § 1 Absatz 1 Nummer 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes. Damit auch im Beschäftigungsrecht die Rechte der verschiedenen Opfergruppen nicht auseinanderfallen, wird Opfern von Arbeitsausbeutung die Möglichkeit eingeräumt, eine Beschäftigung ohne Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit aufnehmen zu können. Die erleichterte Möglichkeit zur Beschäftigung kann darüber hinaus ein Anreiz zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden sein.

**Zu Artikel 8** (Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes)

Mit dem neu eingeführten § 11a wird eine gesetzliche Prozessstandschaft für die Geltendmachung arbeits- und sozialrechtlicher Ansprüche vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer für Verbände eingeführt. Unabhängig von dem Hindernis der Übermittlungspflicht nach § 87 Absatz 2 AufenthG bleibt für irreguläre Eingewanderte generell das Risiko, im Kontakt mit staatlichen Stellen als statuslos erkannt zu werden. Mit der Prozessstandschaft wird ein dadurch in der Regel bestehendes massives Machtungleichgewicht zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus ausgeglichen und die Wirksamkeit von arbeitsgerichtlichen Verfahren für Menschen ohne Aufenthaltsstatus sichergestellt. Eine Geltendmachung des Lohns durch Verbände in Prozessstandschaft kann zudem helfen, wenn sich die Beschäftigten bereits wieder außerhalb Deutschlands aufhalten. Die Änderung entspricht der in Artikel 13 Absatz 2 der Sanktionsrichtlinie verankerten Vorgabe, prozessuale Beteiligungsmöglichkeiten für Verbände zur Unterstützung illegal Beschäftigter einzuführen, um die Wirksamkeit der Verfahren zur Durchsetzung von Lohnansprüchen sicherzustellen.

**Zu Artikel 9** (Ausgleichsfonds für Opfer von Menschenhandel)

Die Einrichtung eines Ausgleichsfonds für Opfer von Menschenhandel dient der Umsetzung von Artikel 15 Absatz 4 der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel, der die Garantie zur Entschädigung der Opfer vorsieht.

Der Ausgleichsfonds schließt Lücken, die im Zusammenhang mit der Rechtsdurchsetzung gegen die Täter und im Bereich des staatlichen Entschädigungsrechts bestehen.

Bei der Realisierung ihrer Rechtsansprüche stößt ein Großteil der Opfer von Menschenhandel in der Praxis auf verschiedene Probleme. Zum Beispiel sind die Täter häufig insolvent oder bei ihnen können keine Vermögenswerte sichergestellt werden. Selbst wenn Betroffene einen Titel auf Schadenersatzzahlung erstreiten, können sie ihn nicht vollstrecken. Dies führt in der Praxis dazu, dass Betroffene häufig nur mit einem Bruchteil der Summe, die ihnen rechtlich zusteht, von den Tätern entschädigt werden.

Auch die Inanspruchnahme von Leistungen im Rahmen des sozialen Entschädigungsrechts gelingt Betroffenen von Menschenhandel nur in seltenen Fällen. In Deutschland kön-

nen Opfer von Menschenhandel staatliche Entschädigungsleistungen über das Opferentschädigungsgesetz (OEG) oder die gesetzliche Unfallversicherung erhalten. Auch dies gelingt aufgrund diverser Hindernisse nur vereinzelt in Ausnahmefällen.

Schwierigkeiten der aktuellen Gesetzeslage

- faktische Koppelung des Verfahrens vor dem Versorgungsamt auf Opferentschädigung an das Strafverfahren – ohne Strafverfahren ist es kaum möglich, eine Entschädigung zu bekommen,
- lange Verfahrensdauer – Verfahren vor dem Versorgungsamt dauern häufig mehrere Jahre,
- beschränkte Rechtsfolge – kein Ersatz des immateriellen Schadens, Beschränkung auf einzelne Aspekte des materiellen Schadens, kein Ersatz des entgangenen Verdienstes,
- Anspruch auf Leistungen nach dem OEG nur bei rechtmäßigem Aufenthalt.

Der Fonds dient im Schwerpunkt nicht der Entschädigung der Betroffenen sondern ist als Ausgleichsfonds konzipiert, der Lücken auffangen soll, die entstehen, wenn Betroffene ihre Titel nicht vollstrecken können.

Nur in Ausnahmefällen sollen Härtefälle direkt entschädigt werden. Das kann z.B. der Fall sein bei schweren psychischen oder physischen Schäden, wenn die Täter nicht ermittelt werden und die Betroffenen daher keine eigenen Gerichtsverfahren führen können.

**Zu Artikel 10** (Berichterstatterstelle „Menschenhandel und schwere Arbeitsausbeutung“)

Zu § 1 Absatz 1

Nach Absatz 1 wird eine Berichterstatterstelle errichtet und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugeordnet. Dies dient der Umsetzung der Verpflichtung aus Artikel 19 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.

Die Berichterstattung ist nach den Zielen der Richtlinie, der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie dem Schutz der Rechte der Opfer von Menschenhandel, ausgerichtet.

Die Zuständigkeit der Berichterstatterstelle erstreckt sich auf die Phänomene Menschenhandel und schwere Arbeitsausbeutung und umfasst schwerpunktmäßig den Geltungsbereich der Vorschriften der §§ 180a, 181a, 232, 233, 233a, 236, 291 des Strafgesetzbuchs sowie der Vorschriften § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

Hintergrund dafür ist das Ziel, die Engführung auf die strafrechtliche Definition des Menschenhandels zu vermeiden. Forschungsergebnisse (BMAS 2011, „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“) haben gezeigt, dass Menschenhandel und schwere Formen der Arbeitsausbeutung in der Praxis zum Teil ineinander übergehende Phänomene und nur selten trennscharf voneinander zu definieren sind. Der Unrechtsgehalt sowie Verletzungsfolgen bei den Betroffenen sind vergleichbar. So ist für eine Berichterstattung, die eine differenzierte Bewertung über Ursachen und Entwicklungen des Phänomens sowie die Situation der Opfer leistet, eine breitere thematische Zuständigkeit zu wählen.

Zu § 1 Absatz 2

Die Vorschrift gibt der Berichterstatterstelle Anspruch auf die für die Erfüllung ihrer Aufgaben not- wendige Personal- und Sachausstattung, die in einem eigenen Kapitel auszuweisen ist.

Zu § 2 Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 regelt die Ernennung der Leitung der Berichterstatterstelle durch die Bundesministerin oder den Bundesminister für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Satz 2 sieht vor, dass die Leitung der Berichterstatterstelle in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund steht. Die Ausgestaltung als öffentlich-rechtliches Amt trägt der Regelung in Satz 3 zur Stellung der Leitung Rechnung, die vorsieht, dass diese unabhängig in Ausübung ihres Amtes und nur dem Gesetz unterworfen ist. Durch diese Unabhängigkeit soll eine objektive und ausschließlich an den inhaltlichen Zielen der Richtlinie orientierte Berichterstattung ermöglicht werden. Sie soll die dafür erforderliche Akzeptanz bei den staatlichen wie nichtstaatlichen Stellen, die mit dem Thema Menschenhandel beschäftigt sind, ermöglichen.

Zu § 2 Absatz 3

Absatz 3 benennt die Fälle der Beendigung des Amtsverhältnisses. Nach Nummer 1 und 2 endet das Amtsverhältnis außer mit dem Ablauf der Dienstzeit mit dem Erreichen der Altersgrenze nach § 41 Absatz 1 des Bundesbeamtengesetzes sowie mit der Entlassung. Eine Entlassung erfolgt nach Satz 2 auf Verlangen der Leitung der Berichterstatterstelle oder in den Fällen, die bei einer Richterin oder einem Richter auf Lebenszeit eine solche rechtfertigen.

Zu § 2 Absatz 4

Absatz 4 sieht die Regelung des Rechtsverhältnisses der Leitung der Berichterstatterstelle durch Vertrag mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vor, der der Zustimmung der Bundesregierung bedarf. Inhalt des Vertrags werden neben Regelungen zur Bezahlung und Versorgung insbesondere solche betreffend Nebentätigkeiten, Annahme von Belohnungen und Geschenken, Amtsverschwiegenheit, Aussagegenehmigung, Vertretungsfragen und der Dienst- und Rechtsaufsicht sein.

Zu § 3 Absatz 1

Die Aufgaben der Berichterstatterstelle orientieren sich an den Vorgaben aus Artikel 19 der Richtlinie.

Zu § 3 Absatz 2

Die Berichterstatterstelle hat zur Umsetzung ihrer Aufgaben alle zwei Jahre einen Bericht an den Bundestag vorzulegen. Die Berichte werden sich mit variierender Schwerpunktsetzung regelmäßig auf die Situation der Betroffenen von Menschenhandel und schwerer Arbeitsausbeutung, ihren Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung, Schutz und Unterstützung sowie der Entwicklung im Bereich der Strafverfolgung beziehen. Grundlage sind die Verpflichtungen Deutschlands aus einschlägigen internationalen, europäischen Rechtsdokumenten.

Im Rahmen der Berichtslegung erhebt die Berichterstatterstelle in einem ausgewogenen Verhältnis Daten bei staatlichen wie nichtstaatlichen Stellen.

Zur Identifizierung von Berichtsschwerpunkten, zur Diskussion von Befunden und Empfehlungen hält die Berichterstatterstelle regelmäßige Konsultationen mit nichtstaatlichen Stellen, die in der Praxis mit Betroffenen von Menschenhandel und schwerer Arbeitsausbeutung in Kontakt kommen, wie zum Beispiel spezialisierte Beratungsstellen gegen Menschenhandel, Stellen aus dem Bereich des Flüchtlingsschutz und der Migration sowie mit Gewerkschaften.

Durch die in dieser Vorschrift vorgesehene Konsultation mit den in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages wird sichergestellt, dass die Erfahrungen dieser Stellen sowie die Ergebnisse anderer Berichte soweit sie thematische Schnittstellen aufweisen, einbezogen werden. Hierzu gehört beispielsweise der Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration nach § 94 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes.

In die Empfehlungen des Berichtes können Erkenntnisse aus den nach Absatz 1 Nummer 2 und 3 durchzuführenden Datensammlungen und wissenschaftlicher Untersuchungen einfließen.

**Zu Artikel 11** (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333