

### "Ein bisschen sicherer als auf der Straße": Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung in Deutschland

Felbinger, Charlotte; Krug, Anne-Kathrin; Seitz, Tobias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Felbinger, C., Krug, A.-K., & Seitz, T. (2024). "Ein bisschen sicherer als auf der Straße": Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-95623-7>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### **Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



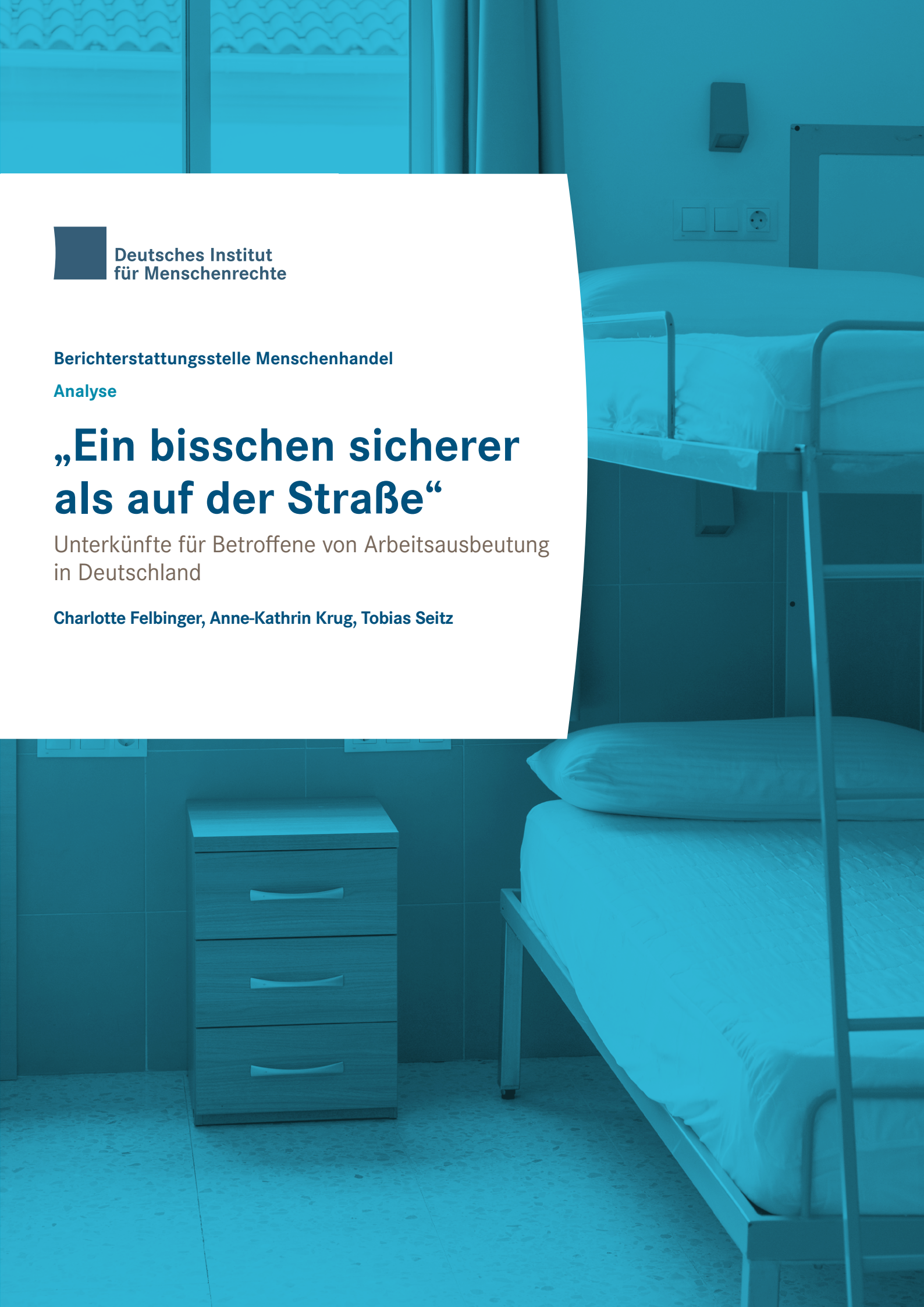
Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Analyse

# „Ein bisschen sicherer als auf der Straße“

Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung  
in Deutschland

Charlotte Felbinger, Anne-Kathrin Krug, Tobias Seitz



## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

## Die Autor\*innen

**Charlotte Felbinger** bearbeitet seit Juli 2021 das Thema Menschenhandel am Deutschen Institut für Menschenrechte. Ihre inhaltlichen Schwerpunkte liegen in den Bereichen sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel im Kontext von Flucht und Migration. Sie hat einen Abschluss in Politics and Public Administration der Universität Konstanz mit besonderem Fokus auf Methoden qualitativer und quantitativer Sozialforschung.

**Anne-Kathrin Krug** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Ihr Arbeitsschwerpunkt ist das rechtswissenschaftliche Monitoring der innerstaatlichen Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel im Straf- und Sozialrecht. Von 2011 bis 2021 arbeitete sie als Rechtsanwältin in Berlin.

**Tobias Seitz** ist seit 2023 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Er arbeitet schwerpunktmäßig zu Ausbeutung der Arbeitskraft sowie zur Ausbeutung Minderjähriger. Vor seiner Tätigkeit am Institut arbeitete Tobias Seitz beim PECO-Institut e. V., eine Bildungs- und Rechercheorganisation der Industriegewerkschaft Bauen – Agrar – Umwelt.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.

Die Autor\*innen danken Alexandra Brinkmann, Anna Bußmann-Welsch, Dr. Claudia Engelmann, Lilly-Allegria Hickisch, Kerstin Krell, Teona Tschaidse und Anne Vonderstein für Vorarbeiten und wertvolle Anregungen.

Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Analyse

# „Ein bisschen sicherer als auf der Straße“

Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung  
in Deutschland

Charlotte Felbinger, Anne-Kathrin Krug, Tobias Seitz



# Vorwort

Jeden Tag werden Menschen in Deutschland ausgebeutet. Sie müssen unter Zwang und zu schlechten Bedingungen arbeiten und werden dafür wenig oder gar nicht entlohnt. Vor allem Menschen in Notlagen und Menschen, denen die soziale Vernetzung, Sprachkenntnisse und Wissen über ihre Rechte als Arbeitnehmer\*innen in Deutschland fehlen, laufen Gefahr, ausgebeutet zu werden. Viele Betroffene bleiben im Verborgenen. Menschen, die sich aus der Ausbeutung befreien können, brauchen sofortige Unterstützung und Schutz vor den Täter\*innen. Ihr Recht darauf wird unter anderem durch die Europaratskonvention gegen Menschenhandel garantiert.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat im September 2023 ein Diskussionspapier der Bundesregierung zur inhaltlichen Ausgestaltung eines Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels vorgelegt. Gleichzeitig hat auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Prozess zur Entwicklung eines Nationalen Aktionsplans gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit eingeleitet. Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt diese Schritte. Die Bundesregierung greift damit eine wichtige Vereinbarung aus dem aktuellen Koalitionsvertrag auf. Eines der vier Handlungsfelder des Nationalen Aktionsplans sieht „Schutz, Unterstützung und Entschädigung für Opfer von Menschenhandel“ vor.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte befasst sich in der vorliegenden Analyse mit der Bereit-

stellung von Unterkünften. Unterkünfte sind für die Sicherheit und die Stabilisierung von Betroffenen zentral. Bislang sind Schutzunterkünfte nur eingeschränkt vorhanden und für viele Betroffene von Arbeitsausbeutung nicht zugänglich. Betroffene, die bei einer Kontrolle angetroffen wurden oder sich an Beratungsstellen wenden, können daher oft gar nicht oder nur in ungeeigneten Unterkünften ohne notwendige Sicherheitsstandards und ohne angemessene Betreuung untergebracht werden.

Die Analyse richtet sich an Entscheidungsträger\*innen in Bund, Ländern und Kommunen sowie an Fachberatungsstellen und Schutzeinrichtungen. Sie thematisiert den Mangel an Unterkünften und ihre Bedeutung für einen gesamtheitlichen Ansatz zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel. Die Erkenntnisse und Empfehlungen der vorliegenden Analyse sollen die Erarbeitung bundesweiter Mindeststandards zur Sicherung von Unterkünften für Betroffene von Arbeitsausbeutung unterstützen. Gleichzeitig können sie handlungsleitend sein, wenn es um die Priorisierung und Ausgestaltung von Unterstützungsstrukturen geht.

Das Institut dankt allen Personen, die ihre Expertise im Rahmen von Interviews und schriftlichen Anfragen zur Verfügung gestellt haben.

**Professorin Dr. Beate Rudolf**  
Direktorin des Deutschen Instituts  
für Menschenrechte



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>11</b>
------------------------	-----------

---

<b>Vorbemerkung</b>	<b>12</b>
---------------------	-----------

---

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>13</b>
----------	-------------------	-----------

---

<b>2</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>15</b>
----------	------------------------------	-----------

---

2.1	Völker- und europarechtliche Vorgaben	15
	2.1.1 Recht auf Wohnen als Menschenrecht	15
	2.1.2 Recht auf Schutz und angemessene Unterkunft für Betroffene von Menschenhandel	15
2.2	Umsetzung im nationalen Recht	18
	2.2.1 Anspruch auf angemessene und sichere Unterkunft im deutschen Recht	18
	2.2.2 Verfahren	20
	2.2.3 Vorgaben zur Art und Sicherheit der Unterkünfte	21
	2.2.4 Probleme bei der rechtlichen Umsetzung und Lösungsvorschläge	21

<b>3</b>	<b>Unterkünfte in der Praxis</b>	<b>24</b>
----------	----------------------------------	-----------

---

3.1	Methode	24
3.2	Möglichkeiten der Unterbringung von Betroffenen von Arbeitsausbeutung	25
	3.2.1 Spezialisierte Schutzunterkünfte	25
	3.2.2 Hotels, Hostels und Pensionen	26
	3.2.3 Frauenschutzeinrichtungen	27
	3.2.4 Wohnungslosenunterkünfte	28
	3.2.5 Unterkünfte für Asylsuchende	30

3.3	Problemfelder	31
3.3.1	Fehlende Unterkünfte für Männer	31
3.3.2	Fehlende Unterkünfte für Gruppen und Paare	32
3.3.3	Fehlende finanzielle Mittel für die Erstversorgung nach der Identifizierung	32
3.3.4	Erschwerter Zugang zu Sozialleistungen	33
3.3.5	Fehlende Kapazitäten der Fachberatungsstellen	34
3.3.6	Fehlende Arbeits- und Lebensperspektive	34

## **4 Handlungsbedarfe 35**

---

4.1	Handlungsbedarf 1: Bedarfsorientierte und sichere Unterkünfte für alle Betroffenenengruppen vorhalten	35
4.2	Handlungsbedarf 2: Kooperation von Behörden und Beratungsstellen stärken	35
4.3	Handlungsbedarf 3: Langfristige und ausreichende Finanzierung für Fachberatungsstellen sichern	36
4.4	Handlungsbedarf 4: Zugang zum Recht schnell und reibungslos sichern	36

## **5 Leitlinien für angemessene und sichere Unterkünfte 37**

---

5.1	Räume für alle Zielgruppen einrichten	37
5.2	Schutz vor Täter*innen sicherstellen	37
5.3	Ein stabilisierendes Umfeld schaffen	37
5.4	Alltag ermöglichen	37
5.5	Perspektiven aufzeigen	38



<b>6</b>	<b>Fazit und Empfehlungen</b>	<b>39</b>
----------	-------------------------------	-----------

<b>7</b>	<b>Literatur</b>	<b>41</b>
----------	------------------	-----------

<b>8</b>	<b>Anhang</b>	<b>43</b>
----------	---------------	-----------

8.1	Liste der Interviews und Anfragen	43
-----	-----------------------------------	----

8.2	Leitfaden	44
-----	-----------	----

8.3	Abkürzungen	45
-----	-------------	----





# Zusammenfassung

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel verpflichtet Deutschland dazu, für alle Betroffenen von Menschenhandel unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrem Aufenthaltsstatus und der Form der Ausbeutung eine angemessene und sichere Unterkunft zu gewährleisten. Vorliegende Untersuchungen und Berichte aus der Praxis zeigen, dass der bestehende Bedarf an Unterkünften nicht gedeckt werden kann und die (menschen-)rechtlichen Ansprüche der Betroffenen vielfach nicht erfüllt werden. Vor diesem Hintergrund hat sich die Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Rahmen dieser Analyse vertieft mit Unterkünften für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung auseinandergesetzt.

Die Analyse stellt fest, dass Betroffene von Menschenhandel nach dem Ablauf einer dreimonatigen Bedenk- und Stabilisierungsfrist nur noch dann Sozialleistungen und damit Unterkünfte erhalten können, wenn sie im Strafverfahren aussagen und die Ermittlungsbehörden ihre Anwesenheit als sachgerecht, das heißt, ihre Aussage für die Strafverfolgung als erfolgversprechend einstufen. Sie kommt darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass Entscheidungen über die Erteilung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist in den meisten Bundesländern nur unter Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden erfolgt und dass dies nicht selten zu Verzögerungen bei der Bereitstellung von Unterkünften und Unterstützungsleistungen führt. Die Leistungsbewilligung für EU-Bürger\*innen hängt zudem oft davon ab, ob Sachbearbeiter\*innen die Ausführungen in der Fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II kennen und anwenden, die speziell für Betroffene von Menschenhandel Regelungen treffen. Zudem wenden kommunale Jobcenter die Fachliche Weisung mitunter nicht an, da sie nicht daran gebunden sind.

Neben der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen im nationalen Recht untersuchte die Berichterstattungsstelle anhand von leitfadengestützten Interviews mit Mitarbeitenden von Fachberatungsstellen, von verantwortlichen Landesministerien und Strafverfolgungsbehörden sowie mit einer Betroffenen, welche Unterkünfte Betroffenen in der Praxis zur Verfügung stehen. Genannt wurden dabei spezialisierte Schutzunterkünfte, Hotels, Hostels und Pensionen, Frauenschutzeinrichtungen, Wohnungslosenunterkünfte und Unterkünfte für Asylsuchende. Aus den Interviews ergab sich ferner, dass Behörden und Fachberatungsstellen in der Praxis Schwierigkeiten haben, Unterkünfte für Betroffene zu organisieren: Es fehlt grundsätzlich an angemessenen und sicheren Unterkünften für Männer, Gruppen, Familien und Paare. Der Zugang zu Sozialleistungen zur Finanzierung einer Unterkunft ist für Betroffene oft langwierig und hürdenreich. Zudem mangelt es den Fachberatungsstellen an Kapazitäten, Betroffene angemessen zu unterstützen. Die Möglichkeiten, eine langfristige Arbeits- und Lebensperspektive für Betroffene zu schaffen, sind begrenzt.

Die Analyse identifiziert Handlungsbedarfe bei der Bereitstellung angemessener und sicherer Unterkünfte, bei der Zusammenarbeit von Behörden und Fachberatungsstellen, bei der langfristigen und ausreichenden Finanzierung der Fachberatungsstellen und beim schnellen und reibungslosen Zugang zu Betroffenenrechten. Aus den Ergebnissen der Analyse werden Leitlinien für Unterkünfte entwickelt, wie eine sichere und angemessene Unterbringung sowie die Stabilisierung der Betroffenen zu gewährleisten wäre. Abschließend werden umfassende Empfehlungen zur Umsetzung dieser Leitlinien formuliert.

# Vorbemerkung

Seit dem 1. November 2022 ist das Deutsche Institut für Menschenrechte von der Bundesregierung mit einer kontinuierlichen und unabhängigen innerstaatlichen Berichterstattung zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (im Folgenden: Europaratskonvention gegen Menschenhandel) und der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (im Folgenden: EU-Richtlinie gegen Menschenhandel) betraut. Zentrale Aufgaben der Berichterstattungsstelle Menschenhandel sind, Trends und Entwicklungen in Bezug auf Menschenhandel in Deutschland sichtbar zu machen und zu beobachten sowie die innerstaatliche Umsetzung

der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der RL 2011/36/EU zu bewerten.

Dafür unternimmt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel eine strukturierte Zusammenführung und Auswertung von Daten und ein juristisches Monitoring, das heißt eine systematische Beobachtung und Bewertung von Gesetzgebung und eine Auswertung von Rechtsprechung. Auf Grundlage der Ergebnisse des Monitorings gibt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel Handlungsempfehlungen an Politik und Verwaltung heraus. Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) bis Herbst 2026 finanziert. Die Analyse ist ein Ergebnis der schwerpunktmäßigen Befassung mit dem Thema Arbeitsausbeutung<sup>1</sup> im Jahr 2024.

---

<sup>1</sup> Der Begriff Arbeitsausbeutung umfasst ein breites Spektrum schlechter Arbeitsverhältnisse. In der vorliegenden Studie bezieht er sich ausschließlich auf die Extremformen der Arbeitsausbeutung im Sinne der §§ 232 Abs. 1b, 232b und 233 StGB.

# 1 Einleitung

Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist eine schwere Menschenrechtsverletzung, die in Deutschland in den §§ 232 Abs. 1 Nr. 1b, 232b und 233 StGB unter Strafe gestellt ist. Täter\*innen werben Betroffene gezielt an und nutzen ihre Zwangslage oder Hilflosigkeit aus, um ihre Arbeitskraft auszubeuten. Das geschieht unter anderem in der Landwirtschaft, der Fleisch verarbeitenden Industrie oder auf dem Bau. Die Betroffenen können nicht mehr selbst über ihre Arbeitskraft bestimmen und bekommen wenig oder gar keinen Lohn. Sie müssen oftmals unter sehr schlechten Bedingungen arbeiten oder erfahren sogar Gewalt.<sup>2</sup> Befreien sie sich aus der Ausbeutungssituation, bedeutet dies in der Regel sofortigen Verlust von Arbeitseinkommen und Unterkunft. Nicht selten werden sie auch von den Täter\*innen bedroht. Betroffene brauchen deshalb schnell Unterstützung und Sicherheit.

Mit der Verabschiedung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel im Jahr 2005 hat ein Paradigmenwechsel bei der Bekämpfung des Menschenhandels stattgefunden: Neben der Strafverfolgung liegt der Fokus nun verstärkt auf dem Schutz der Betroffenen.<sup>3</sup> Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel verpflichtet Deutschland dazu, für alle Betroffenen von Menschenhandel unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrem Aufenthaltsstatus und der Form der Ausbeutung eine angemessene und sichere Unterkunft zu gewährleisten. Die Expert\*innengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels des Europarats (GRETA) hat Deutschland in ihrem letzten Evaluationsbericht 2019 wie bereits zuvor 2015 dazu aufgerufen, Unterstützung für alle Betroffenen<sup>4</sup> unabhängig von der Ausbeutungsform

und der Kooperation im Strafverfahren zu gewährleisten, und bemängelt, dass keine nationalen Standards für die Sicherung von Unterkünften für Betroffene von Menschenhandel existieren. Insbesondere im Hinblick auf männliche Betroffene betont GRETA den Bedarf an sicheren und angemessenen Unterkünften.<sup>5</sup>

Im Bereich der sexuellen Ausbeutung haben sich in den vergangenen Jahrzehnten Unterstützungsstrukturen etabliert, die aus dem Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen erwachsen sind. Im Bereich der Arbeitsausbeutung sind keine vergleichbaren Unterstützungsstrukturen für Betroffene entstanden. Obwohl alle Ausbeutungsformen alle Geschlechter betreffen, zeigt sich bei der Gruppe der Betroffenen von Arbeitsausbeutung eine wesentlich höhere Heterogenität als im Bereich der sexuellen Ausbeutung.<sup>6</sup> In der Arbeitsausbeutung werden häufiger Männer, Paare und ganze Gruppen von Arbeitnehmer\*innen unterschiedlichen Geschlechts, teils auch im Familienverbund, festgestellt, die gemeinsam nach Deutschland kommen und hier ausgebeutet werden. Daraus ergeben sich besondere Herausforderungen für Hilfestrukturen.

Wie viele Menschen in Deutschland genau von Arbeitsausbeutung betroffen sind, lässt sich nicht verlässlich beziffern. Die Zahlen des Bundeskriminalamts zu Ermittlungsverfahren variieren von Jahr zu Jahr stark und bilden nur die bekannt gewordenen Straftaten ab (siehe Kasten S. 14). Die Datenlage zu Menschenhandel ist nur wenig belastbar, in Deutschland und weltweit. Expert\*innen gehen von einer hohen Dunkelziffer aus.<sup>7</sup>

2 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (o.J.).

3 Europarat (2005), Ziff. 33, 46, 51.

4 Anforderungen an eine spezialisierte Unterbringung von Kindern und Jugendlichen wurden im Rahmen der Studie nicht vertiefend thematisiert. Das Deutsche Institut für Menschenrechte verweist hierfür auf die entsprechenden Empfehlungen vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2020).

5 GRETA (2019), Ziff. 136, 147.

6 Thielmann / Melyokhina (2013), S. 49.

7 BKA (2023), S. 16.

## Zahlen zu Arbeitsausbeutung in Deutschland

Das Bundeskriminalamt veröffentlicht jährlich das Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung. Das Bundeslagebild stellt Zahlen zu Ermittlungsverfahren dar, die im jeweiligen Jahr durch die Landeskriminalämter, das Bundeskriminalamt (BKA), die Bundespolizei und die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls abgeschlossen und an die Staatsanwaltschaft übergeben wurden. Demzufolge identifizierten die Ermittlungsbehörden in den im Jahr 2022 abgeschlossenen Verfahren 1.019 Betroffene von Arbeitsausbeutung. Im Jahr 2021 waren es 147 und 2020 lediglich 73. Die hohe Anzahl von bekannt gewordenen Betroffenen im Jahr 2022 ist dabei auf zwei abgeschlossene Großverfahren zurückzuführen.

Das BKA rechnet Menschenhandel der sogenannten Kontrollkriminalität zu, in der Ermittlungsverfahren typischerweise durch polizeiliche Kontrollen und nicht durch Eigeninitiative der Betroffenen eingeleitet werden. Die Zahlen des BKA spiegeln also auch die Ergebnisse der Ermittlungsarbeit und nicht notwendigerweise das tatsächliche Ausmaß von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung wider. Die Hürden, sich an die Polizei oder Beratungsstellen zu wenden, sind mitunter hoch. Gründe dafür sind beispielsweise die Abhängigkeit von den Täter\*innen – insbesondere auch in Bezug auf die Wohnsituation – sowie die Angst, selbst belangt zu werden, beispielsweise wegen aufenthaltsrechtlicher Delikte, oder die Tatsache, dass sich Betroffene selbst nicht als „Opfer“<sup>8</sup> sehen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass eine Vielzahl von Fällen unentdeckt bleibt.

Vorliegende Untersuchungen<sup>9</sup> und Berichte aus der Praxis zeigen, dass der Bedarf an Unterkünften für von Arbeitsausbeutung Betroffene nicht gedeckt werden kann und ihre Menschenrechte vielfach missachtet werden. Vor diesem Hintergrund hat sich die Berichterstattungsstelle Menschenhandel vertieft mit der Unterkunftssituation von Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung auseinandergesetzt. Die Analyse stellt im ersten Teil die völker- und europarechtlichen Vorgaben für die Sicherung von Unterkunft und die Umsetzung dieser Vorgaben im deutschen Recht dar (Kapitel 2). Im zweiten Teil werden zehn Expert\*inneninterviews mit Mitarbeitenden von Fachberatungsstellen, Landesministerien, Strafverfolgungsbehörden und einer Betroffenen von Arbeitsausbeutung sowie sieben schriftliche Fallbeschreibungen aus Hauptzollämtern in Hinblick auf praktische Erfahrungen bei der Bereitstellung von Unterkünften ausgewertet (Kapitel 3). Anhand der Angaben in den Interviews werden bestehende Unterkünfte sowie die Einschätzung der Expert\*innen dazu dargestellt, ob diese Unterkünfte als sicher, angemessen und für alle Betroffenenengruppen zugänglich gelten können. Anschließend werden übergeordnete Problemfelder bei der Sicherung von Unterkünften benannt. In Kapitel 4 werden Handlungsbedarfe aufgezeigt und in Kapitel 5 basierend auf den rechtlichen Grundlagen und den Erfahrungen aus der Praxis Leitlinien für die Ausgestaltung von Unterkünften formuliert. Abschließend werden konkrete Empfehlungen an Entscheidungsträger\*innen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene und die zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgesprochen (Kapitel 6).

Die vorliegende Analyse will alle mit der Bereitstellung von Unterkünften befassten Akteure dabei unterstützen, die Situation der von Arbeitsausbeutung Betroffenen zu verbessern.

<sup>8</sup> Im Folgenden wird der Begriff „Opfer“ vermieden und durch den Begriff „Betroffene“ ersetzt, um Aspekte der Selbstermächtigung und Aktivität hervorzuheben und etwaigen Stigmatisierungen durch Schwäche, Hilflosigkeit oder Passivität vorzubeugen. Unter die Kategorie der Betroffenen fallen dabei im Folgenden nicht nur Personen, die bereits abschließend als Betroffene von Menschenhandel identifiziert wurden, sondern auch potenziell oder mutmaßlich Betroffene, also Personen, bei denen erste Anhaltspunkte für das Betroffensein von Menschenhandel vorliegen. Auch diese genießen besondere Rechte aus der Konvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel.

<sup>9</sup> Allenberg / González Méndez de Vigo (2021); Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2017); Krug (2021, 2023).



## 2 Rechtliche Grundlagen

Die Verpflichtung Deutschlands zur Gewährung einer Unterkunft für Betroffene von Menschenhandel ergibt sich aus den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben, wie sie im ersten Teil dieses Kapitels vorgestellt werden. Wie diese Vorgaben im deutschen Gesetz umgesetzt sind und wie deren Umsetzung zu bewerten ist, wird im zweiten Teil dieses Kapitels dargelegt.

### 2.1 Völker- und europarechtliche Vorgaben

Das Recht auf eine angemessene und sichere Unterkunft ist völker- und europarechtlich verankert. Hier werden zunächst die menschenrechtlichen Grundlagen des Rechts auf Wohnen und anschließend die Vorgaben für Unterkünfte für Betroffene von Menschenhandel herausgearbeitet.

#### 2.1.1 Recht auf Wohnen als Menschenrecht

Im Rahmen des Menschenrechtsschutzsystems ist das Recht auf Wohnen als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard in Art. 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) verbrieft und damit ein Menschenrecht. Der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat sich intensiv mit dem Recht auf angemessene Unterkunft beschäftigt und in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4<sup>10</sup> Kriterien dazu aufgestellt. Danach ist eine Unterkunft angemessen, wenn sie unter gesetzlichem Schutz<sup>11</sup> steht, wenn sie nachhaltigen Zugang zu Ressourcen, sauberem Trinkwasser, Energie für Kochen, Heizung und Beleuchtung, zu Sanitäreinrichtungen und Wascheinrichtungen, Vorrichtungen für die Lagerung von Nahrungsmitteln, zu Müllbeseitigung, Grundstücksentwässerung und Notdiensten bein-

haltet, wenn sie bezahlbar ist, über ausreichend Raum und Schutz vor Kälte, Feuchtigkeit, Hitze, Regen, Wind oder anderen Bedrohungen der Gesundheit, vor Konstruktionsfehlern und Krankheitsüberträgern bietet und die physische Sicherheit garantiert. Angemessene Unterkünfte sind darüber hinaus solche, die für alle, auch benachteiligte Personen, zugänglich sind, die sich an Orten mit Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten, zu Gesundheitsleistungen, Schulen und anderen sozialen Einrichtungen befinden und die kulturell angemessen sind.

#### 2.1.2 Recht auf Schutz und angemessene Unterkunft für Betroffene von Menschenhandel

Speziell für Betroffene von Menschenhandel ergab sich das Recht auf angemessene Unterkunft zuerst aus dem sogenannten Palermo-Protokoll zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Die später entstandene Europaratskonvention gegen Menschenhandel und die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel greifen es in ähnlicher Weise auf.

##### Palermo-Protokoll

Das Palermo-Protokoll<sup>12</sup> wurde 2005 von Deutschland ratifiziert. Es sieht in Art. 6 Abs. 3 vor, dass jeder Vertragsstaat die Durchführung von Maßnahmen erwägt, welche die körperliche, seelische und soziale Gesundheit der von Menschenhandel Betroffenen ermöglichen. Dazu gehört neben medizinischer, psychologischer und materieller Hilfe unter anderem auch die Bereitstellung von angemessener Unterkunft. Nach Art. 6 Abs. 4 berücksichtigen die Vertragsstaaten dabei das Alter, das Geschlecht und die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen.

10 Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR) (1991), Ziff. 8.

11 Das bedeutet, dass ein mietrechtlicher Schutz besteht, der einklagbare Rechte gewährleistet.

12 Vereinte Nationen (2005).

### Europaratskonvention gegen Menschenhandel

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ist ein im Jahr 2005 ausgearbeiteter völkerrechtlicher Vertrag auf europäischer Ebene. Sie ist am 1. April 2013 in Deutschland in Kraft getreten und gilt seither im Rang eines Bundesgesetzes. Im föderalen System sind neben dem Bund auch die Länder zur Umsetzung von Menschenrechtsverträgen verpflichtet, wenn sich deren Verpflichtungen auf ihren Kompetenzbereich beziehen. Eine unmittelbare Anwendung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel ist jedoch praktisch der Ausnahmefall und damit die mittelbare Anwendung deutlich relevanter. Dies ist möglich, indem die deutschen Vorschriften des Bundes- und des Landesrechts im Lichte der Verpflichtungen aus der Konvention menschenrechtskonform ausgelegt werden. Das heißt, die Behörde (oder das Gericht) entscheidet im Einzelfall, und zwar auf Grundlage einer Ermächtigungsgrundlage im deutschen Recht, bei deren Auslegung die Konvention zu berücksichtigen ist.

Nach Art. 12 Abs. 1 a der Europaratskonvention gegen Menschenhandel trifft jede Vertragspartei die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen, um Betroffene bei ihrer körperlichen, psychischen oder sozialen Erholung zu unterstützen. Eine derartige Unterstützung umfasst zumindest die Gewährleistung von Bedingungen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist, durch Maßnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe. Bedürfnisse von Betroffenen nach Schutz und Sicherheit sollen die Vertragsstaaten gemäß § 12 Abs. 2 gebührend berücksichtigen. Die Unterstützung darf nach § 12 Abs. 6 nicht von der Bereitschaft der Betroffenen abhängig gemacht werden, als Zeug\*innen aufzutreten. Dienste wie die Bereitstellung einer Unterkunft sollen nach Art. 12 Abs. 7 mit Einverständnis der

Betroffenen und auf der Grundlage fundierter Information erbracht werden.

Im Erläuternden Bericht<sup>13</sup> zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel führen die Verfasser\*innen der Europaratskonvention gegen Menschenhandel explizit einige Kriterien für angemessene und sichere Unterkünfte aus: Angemessen und sicher ist eine Unterkunft, in der sich Betroffene vor den Menschenhändler\*innen sicher fühlen.<sup>14</sup> Die Art der angemessenen Unterkunft hängt von den persönlichen Umständen der Betroffenen ab.<sup>15</sup> Zudem sind spezielle Schutzräume besonders geeignet und auch bereits in verschiedenen Ländern eingerichtet.<sup>16</sup> In diesen Unterkünften ist für die Betreuung von Betroffenen qualifiziertes Personal tätig, können rund um die Uhr Betroffene aufgenommen und kann auf Notfälle reagiert werden.<sup>17</sup> Ziel dieser Unterkünfte ist es, den Betroffenen Hilfe und Stabilität zu geben.<sup>18</sup> Für die Sicherheit der Betroffenen sind Vorkehrungen wichtig, wie zum Beispiel die Geheimhaltung der Adresse und strenge Regeln für Besuche von Außenstehenden, da die Gefahr besteht, dass Täter\*innen versuchen, die Kontrolle über die Betroffenen wiederzuerlangen.<sup>19</sup> Es muss darum gehen, dass Betroffene ihr Leben selbst wieder in die Hand nehmen.<sup>20</sup> Die Verfasser\*innen der Europaratskonvention gegen Menschenhandel heben aber auch hervor, dass es den Vertragsstaaten immer freisteht, Maßnahmen für Schutz und Unterstützung zu ergreifen, die für Betroffene günstiger sind als die in der Konvention vorgesehenen.<sup>21</sup>

Die Expert\*innengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) forderte die deutschen Behörden bereits in ihrem ersten Bericht für Deutschland aus dem Jahr 2015 dringend auf, allen von Menschenhandel Betroffenen eine sichere und angemessene Unterkunft zu

<sup>13</sup> Der Erläuternde Bericht ist zwar nicht rechtsverbindlich, bildet jedoch eine subsidiäre Auslegungshilfe, da darin die Intentionen der Verfasser\*innen der Europaratskonvention gegen Menschenhandel dargelegt sind.

<sup>14</sup> Europarat (2005), Ziff. 153.

<sup>15</sup> Ebd., Ziff. 154.

<sup>16</sup> Ebd.

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> Ebd., Ziff. 151.

bieten<sup>22</sup> und insofern sicherzustellen, dass auch männlichen von Menschenhandel Betroffenen eine sichere und geeignete vorübergehende Unterkunft zur Verfügung gestellt wird, die ihren Bedürfnissen entspricht.<sup>23</sup> GRETA stellt in ihrem zweiten Bericht für Deutschland aus dem Jahr 2019 fest, dass Deutschland keine nationalen Standards für die Unterkünfte von Betroffenen von Menschenhandel hat.<sup>24</sup> Sie fordert die deutschen Behörden eindringlich auf, angemessene Hilfe sicherzustellen, einschließlich einer sicheren Unterkunft, die auf die besonderen Bedürfnisse männlicher Betroffener von Menschenhandel zugeschnitten ist.<sup>25</sup> Im dritten Bericht fordert GRETA die deutschen Behörden erneut nachdrücklich auf, angemessene Hilfe bereitzustellen, einschließlich einer sicheren Unterkunft, die den besonderen Bedürfnissen der Betroffenen entspricht, einschließlich männlicher und, wie es ergänzend heißt, transgeschlechtlicher Betroffener von Menschenhandel.<sup>26</sup>

### **EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (RL 2011/36/EU)<sup>27</sup>**

Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (RL 2011/36/EU) stammt aus dem Jahr 2011. Sie hatte eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren. Das deutsche Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36<sup>28</sup> trat 2016 in Kraft. Staatliche Akteure sind an dieses Gesetz gebunden. Alle innerstaatlichen Regelungen sind im Einzelfall durch Behörden und Gerichte richtlinienkonform auszulegen.

Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen umfassen nach Art. 11 Abs. 5 RL 2011/36/EU mindestens Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts der Betroffenen durch Maßnahmen wie unter anderem die Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterkunft und materielle Unterstützung.

Auch hier ist klargestellt, dass diese Maßnahmen bereitgestellt werden, nachdem Betroffene darüber aufgeklärt wurden und dazu ihr Einverständnis gegeben haben. Die Mitgliedstaaten schenken nach Art. 11 Abs. 6 besonderen Bedürfnissen von Betroffenen besondere Beachtung, vor allem, wenn sie sich aus der Möglichkeit einer Schwangerschaft, dem Gesundheitszustand, einer Behinderung, geistiger oder psychischer Störung oder aus anderen Formen der psychologischen, körperlichen oder sexuellen Gewalt, denen sie ausgesetzt waren, herleiten. In Art. 11 Abs. 3 ist geregelt, dass die Unterstützung und Betreuung von Betroffenen nicht von deren Bereitschaft zur Kooperation im Strafverfahren abhängig gemacht werden soll.

### **Änderungen der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel 2024**

Die EU hat sich auf Änderungen der RL 2011/36/EU geeinigt, die am 14. Juli 2024 in Kraft getreten sind.<sup>29</sup> Hiernach sind in der Bereitstellung angemessener und sicherer Unterkunft nach Abs. 5 nun auch explizit Schutzunterkünfte und sonstige geeignete vorläufige Unterkünfte einbezogen. Der neu eingefügte Abs. 5a bestimmt, dass Schutzunterkünfte und andere geeignete vorläufige Unterkünfte in ausreichender Anzahl bereitgestellt und für potenzielle und identifizierte Betroffene leicht zugänglich sein sollen. Die Schutzunterkünfte und andere geeignete vorläufige Unterkünfte sollen die Betroffenen bei ihrer Erholung unterstützen, indem sie angemessene und geeignete Lebensbedingungen im Hinblick auf eine Rückkehr zu einem unabhängigen Leben bieten. Mit der Aufnahme von Schutzunterkünften soll den beson-

22 GRETA (2015), S. 8.

23 Ebd., Ziff. 150.

24 GRETA (2019), Ziff. 141.

25 Ebd., Ziff. 147.

26 GRETA (2024), Ziff. 202.

27 Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel gilt für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel gilt für die Staaten, die die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ratifiziert haben. Für Deutschland gelten beide Rechtstexte, die in weiten Teilen übereinstimmen, zum Teil aber auch übereinander hinausgehen. Beispielsweise sind die Vorgaben zum Schutz und zur Unterstützung, die sich aus der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel ergeben, durch den Verweis auf die Opferschutz-Richtlinie 2012/29/EU konkreter als in der Europaratskonvention gegen Menschenhandel.

28 Gesetz 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.

29 Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.

deren Bedürfnissen der Betroffenen Rechnung getragen werden.<sup>30</sup> Die Änderungen der Richtlinie sind innerhalb von zwei Jahren, bis zum 15. Juli 2026 umzusetzen.

## 2.2 Umsetzung im nationalen Recht

Der folgende Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über die Rechtslage für Betroffene von Menschenhandel (2.2.1), das Verfahren zur Erlangung der Leistungen (2.2.2) und die Vorgaben zur Art und Sicherheit der Unterkunft (2.2.3) in Deutschland. Danach werden diverse Problemlagen beschrieben und Empfehlungen gegeben, die sich aufgrund der Situation in Deutschland ergeben (2.2.4).

### 2.2.1 Anspruch auf angemessene und sichere Unterkunft im deutschen Recht

Das Recht auf angemessene und sichere Unterkunft ist in Deutschland insbesondere als sozialrechtlicher Leistungsanspruch in den Sozialgesetzbüchern (SGB II und XII) und im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt. Die Rechtsgrundlage der Sozialleistungen richtet sich nach dem Aufenthaltsstatus sowie dem sozialrechtlichen Status der Betroffenen. Für Betroffene von Menschenhandel gibt es keine speziellen Ansprüche. Ihre besondere Situation muss daher von den allgemeinen Regelungen erfasst werden. Um leistungsberechtigt zu sein, müssen Betroffene zudem ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben.

### 2.2.1.1 Rechtslage für von Menschenhandel Betroffene aus Drittstaaten

Von Menschenhandel Betroffene aus Drittstaaten befinden sich in unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Situationen, mit der Folge, dass ihnen Ansprüche zum Teil aus unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen zustehen.

Liegen bei der Behörde Anhaltspunkte dafür vor, dass es sich um Betroffene von Menschenhandel handelt, so dürfen diese sich bis zum Ablauf der dreimonatigen Bedenk- und Stabilisierungsfrist<sup>31</sup> gemäß § 59 Abs. 7 AufenthG im Bundesgebiet aufhalten. Während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist kann Betroffenen eine Duldung nach § 60a AufenthG erteilt werden. Dann erhalten sie Leistungen nach dem AsylbLG und sind nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG leistungsberechtigt. Wenn sie sich während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist dafür entschieden haben, als Zeug\*innen über die an ihnen begangenen Straftaten auszusagen, erhalten sie eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG (bzw. § 25 Abs. 4b AufenthG). Dann können sie für die Dauer des Strafverfahrens **Leistungen nach dem SGB II oder XII** beziehen. Sie sind gemäß § 7 Abs. 3 SGB II leistungsberechtigt. Ein Leistungsabschluss für die ersten drei Monate nach § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II gilt nicht.

**Betroffene mit irregulärem Aufenthalt** haben theoretisch einen Anspruch auf Sozialleistungen nach dem AsylbLG. Sie nehmen diese jedoch in der Praxis aufgrund ihres Aufenthaltsstatus zum Teil nicht in Anspruch, da die meisten öffentlichen Stellen eine Meldepflicht haben und Informationen über die Betroffenen an die Ausländerbehörden weitergeben.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Erwägungsgrund 16 zur Änderung der RL 2011/36/EU.

<sup>31</sup> Die Erholungs- und Bedenkzeit ist in Art. 13 Europaratskonvention gegen Menschenhandel und Art. 6 RL 2004/81/EG in Verbindung mit Art. 11 Abs. 6 RL 2011/36/EU geregelt. Sie wird eingeräumt, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die betreffende Person von Menschenhandel betroffen ist oder sein könnte. Der Zeitraum dient vor allem der Erholung, aber auch dafür, dass Betroffene sich dem Einfluss der Täter\*innen entziehen und eine fundierte Entscheidung darüber treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Während dieser Zeit dürfen keine Rückführungsentscheidungen vollstreckt werden. In Deutschland ist diese Zeit in § 59 Abs. 7 AufenthG geregelt und räumt für Drittstaatsangehörige eine dreimonatige Entscheidungsfrist ein.

<sup>32</sup> Die Meldepflicht der Sozialämter besteht gemäß § 71 Abs. 2 SGB X, § 87 AufenthG. Aufgrund ihrer Schweigepflicht sind Krankenhäuser von dieser Meldepflicht ausgenommen; auch Bildungs- und Erziehungseinrichtungen sind von der Meldepflicht ausgenommen, § 87 Abs. 1 AufenthG.

Von Menschenhandel Betroffene aus Drittstaaten können einen **Aufenthaltsstatus auch unabhängig von ihrer Betroffeneneigenschaft** haben. Das kann vor allem dann der Fall sein, wenn es andere Aufenthaltsgründe gibt und die Behörden keine Kenntnis über Anhaltspunkte dafür haben, dass sie Betroffene sind oder sein könnten beziehungsweise sie als solche nicht anerkennt. Die folgenden aufenthaltsrechtlichen Situationen führen zu Sozialleistungsansprüchen nach dem AsylbLG:

- **Duldung:**  
Betroffene, die geduldet sind, erhalten (auch während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist gemäß § 59 Abs. 7 AufenthG) Leistungen nach den §§ 2ff. AsylbLG.
- **Asylantrag:**  
Auch Betroffene, die einen Asylantrag gestellt haben, erhalten zunächst Leistungen nach dem AsylbLG.
- **Humanitäre Aufenthaltserlaubnisse:**  
Inhaber\*innen von humanitären Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 23 Abs. 1, 24 Abs. 1, 25 Abs. 4 S. 1, 25 Abs. 5 AufenthG erhalten ebenfalls Leistungen nach dem AsylbLG.
- Nach der jüngsten Gesetzesänderung vom 21.02.2024 (sog. Rückführungsverbesserungsgesetz) wurde der Bezugszeitraum von Leistungen in § 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert.<sup>33</sup>
- Betroffene in allen oben genannten aufenthaltsrechtlichen Situationen erhalten im Anschluss an einen 36-monatigen Aufenthalt sogenannte Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG i.V.m. SGB XII und Teil 2 SGB IX analog, die in Art und Höhe denen der Sozialhilfe entsprechen.
- Das AsylbLG sieht Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (notwendiger Bedarf) sowie zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens vor (§ 3 AsylbLG, notwendiger persönlicher Bedarf).
- Die Leistungen zur Deckung der Unterkunftskosten einer Erstaufnahmeeinrichtung oder

einer Gemeinschaftsunterkunft werden nicht als Geldleistung, sondern als Sachleistung erbracht, § 6 Abs. 1 (Satz 2 AsylbLG).

- Arbeitnehmende, Selbstständige, Auszubildende, Personen mit einem Daueraufenthaltsrecht oder fünfjährigem gewöhnlichen Aufenthalt sowie ihre Familienangehörigen haben im Falle des unfreiwilligen Verlusts der Arbeit oder Selbstständigkeit Anspruch auf reguläre Leistungen in Form von Bürgergeld nach dem SGB II oder Sozialhilfe nach dem SGB XII.

### 2.2.1.2 Rechtslage für (potenziell) Betroffene von Menschenhandel aus EU-Mitgliedstaaten

Unionsbürger\*innen brauchen nach § 2a Abs. 1 S. 1 Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) für die Einreise kein Visum und für den Aufenthalt keinen Aufenthaltstitel.

Grundsätzlich haben Unionsbürger\*innen einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II beziehungsweise SGB XII, unterliegen aber einer Reihe von Leistungsausschlüssen nach § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II.

Von der Leistungsberechtigung ausgenommen sind gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II „Ausländerinnen und Ausländer, die weder in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbstständige noch aufgrund des § 2 Absatz 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU freizügigkeitsberechtigt sind, und ihre Familienangehörigen für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts“.

Danach erhalten Betroffene von Menschenhandel, die nicht als solche identifiziert sind, für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts in Deutschland keine Sozialleistungen.

Das ändert sich, wenn Anhaltspunkte für ihre mögliche Betroffenheit vorliegen beziehungsweise anerkannt werden. Die Fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II<sup>34</sup> legt für Unionsbürger\*innen, die Betroffene von Menschenhandel sind, fest, dass sie, auch ohne den

<sup>33</sup> Zur Kritik: [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.897141.de/publikationen/wochenberichte/2024\\_12\\_4/verlaengerte\\_leistungseinschraenkungen\\_fuer\\_gefluechtete\\_ne\\_uer\\_gesundheit\\_erhoffte\\_einsparungen\\_duerften\\_ausbleiben.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.897141.de/publikationen/wochenberichte/2024_12_4/verlaengerte_leistungseinschraenkungen_fuer_gefluechtete_ne_uer_gesundheit_erhoffte_einsparungen_duerften_ausbleiben.html).

<sup>34</sup> Bundesagentur für Arbeit (2024).

Status von Arbeitnehmer\*innen oder Selbstständigen zu haben, innerhalb der ersten drei Monate ihres Aufenthaltes im Bundesgebiet einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben.<sup>35</sup> Diese ersten drei Monate entsprechen dem Zeitraum der Bedenk- und Stabilisierungsfrist, die betroffenen Drittstaatler\*innen gemäß § 59 Abs. 7 AufenthG zu setzen wäre. Für betroffene Unionsbürger\*innen ist die Erholungs- und Bedenkzeit nach Art. 13 Europaratskonvention gegen Menschenhandel im deutschen Recht nicht gesetzlich geregelt. Das Recht auf Erholung und Bedenkzeit, in der sie sich entscheiden können, ob sie zur Kooperation im Strafverfahren bereit sind, steht betroffenen Unionsbürger\*innen dennoch gleichfalls zu. Das ist der Fall, weil betroffene Unionsbürger\*innen gegenüber betroffenen Drittstaatler\*innen nicht schlechtergestellt werden dürfen (sog. Schlechterstellungsverbot).<sup>36</sup>

Das Schlechterstellungsverbot gilt auch für die Zeit nach diesen ersten drei Monaten. Als Drittstaatler\*innen haben Betroffene die Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG zu bekommen, der sie nach § 7 Abs. 1 S. 3 SGB II zu Leistungen nach dem SGB II berechtigt (siehe oben). Auch diese Regelung muss für betroffene Unionsbürger\*innen entsprechend gelten. Das heißt, wenn sie die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4a AufenthG erfüllen, stehen ihnen Leistungen nach dem SGB II zu. Sie sind beziehungsweise bleiben gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 SGB II leistungsberechtigt.

Das Aufenthaltsrecht nach den Voraussetzungen der §§ 59 Abs. 7 und 25 Abs. 4a AufenthG tritt neben das Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche nach § 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG/EU oder Art. 10 der VO (EU) 492/2011.<sup>37</sup>

Betroffene können zugleich auch Verletzte weiterer Delikte sein. Die Fachliche Weisung zum § 7 SGB II regelt weiter: Der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II gilt auch nicht für

Unionsbürger\*innen, welche als Betroffene einer Straftat nach § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Nr. 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) oder nach § 15a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) ein Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4b AufenthG haben, das gegebenenfalls neben dem Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 FreizügG/EU oder neben dem aus Art. 10 der VO (EU) 492/2011 besteht.<sup>38</sup>

Betroffene von Menschenhandel, die seit mindestens fünf Jahren ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet haben, sind ebenfalls leistungsberechtigt. Das ergibt sich aus § 7 Abs. 1 S. 4 1. Halbsatz SGB II.

### 2.2.2 Verfahren

In welcher Weise Sachbearbeitende in den Leistungsbehörden über Anhaltspunkte informiert werden, also darüber, dass die Antragsteller\*innen (möglicherweise) Betroffene einer Straftat nach §§ 232ff. StGB sind oder sein könnten, scheint in den Bundesländern und zum Teil auch innerhalb eines Bundeslandes unterschiedlich zu sein.

Theoretisch können die Betroffenen den Leistungsbehörden selbst solche Anhaltspunkte mitteilen. Auch spezialisierte Fachberatungsstellen (FBS) könnten das Vorliegen der Anhaltspunkte bestätigen. So ist es explizit in einem gemeinsamen Runderlass in Niedersachsen aus dem Jahr 2020<sup>39</sup> sowie im Leitfaden zur Bekämpfung von Menschenhandel in Baden-Württemberg vom November 2023<sup>40</sup> geregelt, um die Vorgaben der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel umzusetzen. Beide Dokumente beziehen sich jedoch auf den Bereich der sexuellen Ausbeutung.

Da der Bezug von Sozialleistungen an das Aufenthaltsrecht geknüpft ist, beteiligt die Ausländerbehörde nach § 72 Abs. 6 AufenthG in der Regel zunächst die Staatsanwaltschaft beziehungsweise

35 Ebd., Ziff. 7.39.

36 Ebd.

37 Ebd.

38 Ebd., Ziff. 7.40.

39 3.2 Gem. RdErl. d. MI, d. MS u. d. MJ v. 16. 7. 2020 – 23.2-12334/15-4 –.

40 Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg (2023), S. 30 f.



die Polizei.<sup>41</sup> Sofern der Ausländerbehörde die zuständige Staatsanwaltschaft noch nicht bekannt ist, beteiligt sie vor einer Entscheidung über die Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 die für den Aufenthaltsort zuständige Polizeibehörde.

Betroffene Drittstaatler\*innen müssen daher in der Regel zunächst eine Bescheinigung der Ermittlungsbehörden oder des Strafgerichts bei der Ausländerbehörde vorlegen, damit diese über den Aufenthalt entscheidet und mithin über den Sozialleistungsbezug. Auch Unionsbürger\*innen werden solche Bescheinigungen zur Vorlage, beispielsweise beim JobCenter, in der Regel benötigen. Da es in Deutschland keine bundesweit einheitlichen Strukturen für Unterkünfte oder Regelungen im Sinne eines einheitlichen Verweis- und Unterstützungsmechanismus gibt, kann sich die Weisungslage und Praxis in den Bundesländern unterscheiden. Wie sich das Verfahren jeweils konkret ausgestaltet und was unter der Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden jeweils zu verstehen ist, bleibt zu untersuchen.<sup>42</sup>

### 2.2.3 Vorgaben zur Art und Sicherheit der Unterkünfte

Personen, bei denen Behördenmitarbeitende zumindest Anhaltspunkte dafür erkennen, dass sie Betroffene von Menschenhandel sind, sollen nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz<sup>43</sup> grundsätzlich nicht in „Sammelunterkünften“<sup>44</sup>, sondern an sicheren und ihren Bedürfnissen entsprechenden sonstigen Orten untergebracht werden.<sup>45</sup> Um dem Schutzbedürfnis dieser Personen ausreichend Rechnung zu tragen und ihre Bereitschaft zur Kooperation mit den Behörden zu fördern, soll die zuständige Leis-

tungsbehörde in Abstimmung mit der Strafverfolgungsbehörde und der betreuenden Fachberatungsstelle für einen geeigneten und sicheren Unterbringungsort wie zum Beispiel eine Schutzwohnung oder eine von einer Fachberatungsstelle betriebene oder betreute Unterbringungseinrichtung sorgen.<sup>46</sup>

### 2.2.4 Probleme bei der rechtlichen Umsetzung und Lösungsvorschläge

Die Rechtslage für Betroffene von Menschenhandel, das Verfahren und die Vorgaben zur Art und Sicherheit der Unterkunft in Deutschland offenbaren eine Reihe von Schwierigkeiten, die den Akteur\*innen aus der Praxis seit vielen Jahren hinlänglich bekannt sind. Die wichtigsten seien hier genannt:

#### 2.2.4.1 Abhängigkeit von Bewertung der Staatsanwaltschaft/des Strafgerichts

Das Recht auf Sozialleistungen ist mit dem Aufenthaltsstatus verbunden. Ein Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4a AufenthG setzt nach Nr. 1 voraus, dass die Anwesenheit der Betroffenen im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen §§ 232–233a StGB von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht<sup>47</sup> für sachgerecht erachtet wird, weil ohne ihre Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre. Diese Abhängigkeit des Aufenthalts bzw. der Sozialleistungen von der Einschätzung der Staatsanwaltschaft hat zur Folge, dass Betroffene von Menschenhandel mitunter keinen Aufenthaltsstatus auf § 25 Abs. 4a AufenthG begründen können und auch keine Sozialleistungen (also auch keine Unterkunft) erhalten können, obwohl sie Verletzte einer Straftat nach §§ 232–233a StGB sind. Denn § 25 Abs. 4a Nr. 1 AufenthG sieht vor, dass es nicht nur um die

41 Nach § 72 Abs. 6 AufenthG ist vor einer Entscheidung über die Erteilung, die Verlängerung oder den Widerruf eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a oder 4b und die Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 die für das in § 25 Abs. 4a oder 4b in Bezug genommene Strafverfahren zuständige Staatsanwaltschaft oder das mit ihm befasste Strafgericht zu beteiligen, es sei denn, es liegt ein Fall des § 87 Abs. 5 Nr. 1 vor.

42 Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel erfordert in ihrer neuen Fassung des Art. 11 Abs. 4 von den Mitgliedstaaten, im Rahmen von Gesetzen, Regelungen oder Verwaltungsvorschriften einen oder mehrere Mechanismen für die frühzeitige Erkennung und Identifizierung, Unterstützung und Betreuung identifizierter oder mutmaßlicher Betroffener einzurichten.

43 Bundesministerium des Innern (2009).

44 Darunter sind Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte gefasst.

45 Ebd., Ziff. 15a. 1.2 und 15a. 1.5.2.

46 Ebd., Ziff. 15a. 1.5.2.

47 Aus Befragungen (unter anderem im Rahmen der „Untersuchung zur Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU in Deutschland“ des KOK e.V. aus dem Jahr 2021) wird deutlich, dass es in der Regel die Staatsanwaltschaft ist, die diese Bewertung vornimmt. Aus diesem Grund ist hier vor allem von der Bewertung der Staatsanwaltschaft die Rede.



Erforschung des Sachverhalts geht, sondern auch darum, dass die Aussage der Betroffenen für den Erfolg des Strafverfahrens geeignet sein muss.<sup>48</sup> Überwiegen die Interessen der Strafverfolgungsbehörden am Aufenthalt der Betroffenen, wird die Aufenthaltserlaubnis erteilt.<sup>49</sup> Im Rahmen dieser Interessenabwägung sind die persönlichen Interessen der Betroffenen nur nachrangig zu berücksichtigen, da § 25 Abs. 4a AufenthG nur ein Spezialtatbestand ist, der primär die Strafverfahren gegen Tatverdächtige erleichtern soll.<sup>50</sup> Die Rechte der Betroffenen sind hier nicht ausschlaggebend.<sup>51</sup> Betroffene sind im Zweifel darauf angewiesen, dass sie die Voraussetzungen anderer Aufenthaltstitel erfüllen, wenn sie eine Aufenthaltserlaubnis und Sozialleistungen (zum Beispiel für die Unterkunft) benötigen. Das alles hat zur Folge, dass eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG nicht erteilt wird bzw. nicht erteilt werden kann, weil bspw. die Identität der Tatverdächtigen nicht aufgeklärt werden kann, selbst wenn Betroffene die Tathandlungen konkret beschreiben können.<sup>52</sup> In diesem Fall können Angaben der Betroffenen per se keinen Erfolg für das Strafverfahren versprechen, egal welche Qualität die Aussage hat. Auch wenn Tatverdächtige nicht auffindbar sind oder versterben, entfällt die Möglichkeit für einen Aufenthalt nach § 25 Abs. 4a AufenthG und damit auch für Sozialleistungen (so auch für eine Unterkunft). Der Umstand, dass Personen von Menschenhandel betroffen sind, führt nicht zu einem sicheren Aufenthaltsrecht nach den ersten drei Monaten und damit auch nicht zu einem sicheren Recht, eine Unterkunft zu erhalten.

#### **Lösungsvorschlag**

Ein Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel, das unabhängig von der Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren erteilt werden kann, könnte diesen Zustand beseitigen und durch eine entsprechende Änderung des § 25 Abs. 4 a AufenthG umgesetzt werden.

#### **2.2.4.2 Abhängigkeit von Aussage der Betroffenen im Strafverfahren**

Die Erteilung des Aufenthaltsrechts nach § 25 Abs. 4a AufenthG macht die Aussage der Betroffenen im Strafverfahren zur Bedingung. Die Aussage wird damit auch die Bedingung zum Erhalt von Sozialleistungen, mithin der Unterkunft. Ein anderes Aufenthaltsrecht und damit ein Recht auf Sozialleistungen (Unterkunft), das Betroffene von Menschenhandel erhalten, weil sie Betroffene von Menschenhandel sind, gibt es in Deutschland nicht. Diese Rechtslage erschwert die menschenrechtskonforme Anwendung von Art. 12 Abs. 6 Europaratskonvention gegen Menschenhandel bzw. von Art. 11 Abs. 3 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel, wonach die Unterstützung und Betreuung von Betroffenen nicht von deren Bereitschaft abhängig gemacht werden darf, als Zeug\*innen aufzutreten bzw. im Strafverfahren zu kooperieren.

#### **Lösungsvorschlag**

siehe Lösungsvorschlag zu 2.2.4.1

#### **2.2.4.3 Beteiligungserfordernis der Staatsanwaltschaft/des Strafgerichts**

Nach § 72 Abs. 6 S. 1 AufenthG ist vor einer Entscheidung über die Erteilung, die Verlängerung oder den Widerruf eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG und die Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG die Staatsanwaltschaft oder das mit ihm befasste Strafgericht zu beteiligen. Sofern der Ausländerbehörde die zuständige Staatsanwaltschaft noch nicht bekannt ist, beteiligt sie nach Satz 2 die zuständige Polizeibehörde. In der Praxis hat sich seit der Einführung des Beteiligungserfordernisses im Jahr 2007<sup>53</sup> und der letzten Änderung 2011<sup>54</sup> herausgestellt, dass eine zügigere Bearbeitung der Ausländerbehörde und damit der jeweils zuständigen Sozialleistungsbehörde auch durch die Beteiligung der spezialisierten

48 So wird das in der Praxis verstanden, vgl. Krug (2021), S. 27.

49 Bundesministerium des Innern (2009), § 25 Abs. 4a.4.1.

50 Ebd., § 25 Abs. 4a.4.2.

51 Ebd., § 25 Abs. 4a.4.2.

52 Krug (2021), S. 28.

53 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007.

54 Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 („Zweites Richtlinienumsetzungsgesetz“).

Fachberatungsstellen (FBS) erfolgen kann. Sozialleistungen können so vor allem in der wichtigen Anfangszeit zügiger bewilligt werden.

#### **Lösungsvorschlag**

Neben der Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden könnte die Beteiligung von spezialisierten FBS zu einer zügigeren Bearbeitung durch die Behörden beitragen.

#### **2.2.4.4 Kein bundesweit einheitliches Verfahren**

Es gibt in Deutschland kein bundesweit einheitliches Verfahren im Sinne eines einheitlichen Verweisungs- und Unterstützungsmechanismus.<sup>55</sup> Ein Verweisungsmechanismus ist ein Kooperationsrahmen zwischen Behörden und Zivilgesellschaft, um Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren und an das Hilfesystem weiterzuleiten. Die Praxis unterscheidet sich hier in den Bundesländern und wahrscheinlich auch innerhalb einiger Bundesländer. Das trägt zu Verunsicherungen bei und macht eine gute Verweisungspraxis zwischen den Bundesländern und auch innerhalb von Bundesländern nicht selten vom Engagement und der Besetzung bestimmter Positionen durch einzelne Personen in Behörden und FBS abhängig.<sup>56</sup>

#### **Lösungsvorschlag**

Mindeststandards für einen bundesweit einheitlichen Verweismechanismus könnten zu mehr Klarheit und Rechtssicherheit beitragen. Die Erarbeitung und die Umsetzung entsprechender Mindeststandards müsste die (mensch-)rechtlichen Vorgaben der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel berücksichtigen.<sup>57</sup> Sie könnte im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Behörden und

zivilgesellschaftlichen Organisationen erfolgen.<sup>58</sup> Solche Mindeststandards sollten in Kooperationsdokumenten festgehalten sein. Ihre Umsetzung durch beteiligte Behörden und zivilgesellschaftliche Organisationen sollte regelmäßig evaluiert werden.

#### **2.2.4.5 Unbekannte, missverständliche, zum Teil nicht angewandte Regelungen zur Leistungsberechtigung**

Die Leistungsberechtigung für Betroffene von Menschenhandel ergibt sich nicht für jeden Fall direkt aus § 7 SGB II, sondern aus einer fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit<sup>59</sup>. Die speziellen Regelungen zur Leistungsberechtigung von Betroffenen von Menschenhandel sind bei den Mitarbeitenden der JobCenter nicht selten unbekannt (siehe Ergebnisse der Interviews in Kapitel 5.3) oder gelten als missverständlich.<sup>60</sup> Darüber hinaus gilt die fachliche Weisung nicht für JobCenter in eigener Trägerschaft, das heißt JobCenter, die von den kommunalen Gebietskörperschaften (Landkreise oder Städte) unabhängig von der Bundesagentur in eigener Trägerschaft betrieben werden.<sup>61</sup>

#### **Lösungsvorschlag**

Den Praxisschwierigkeiten könnte mit einer Aufnahme der Leistungsberechtigung von Betroffenen von Menschenhandel, welche EU-Bürger\*innen sind, in § 7 SGB II abgeholfen werden. Die Aufnahme ins Gesetz hätte auch die Anwendung der Regelung durch JobCenter in eigener Trägerschaft zur Folge. Alternativ sollte zumindest die bisherige Anwendungspraxis der Anwendungshinweise für die Betroffenen von Menschenhandel ausgewertet und ggf. nachjustiert werden.

55 GRETA (2015), S. 58; GRETA (2019), S. 122: „The procedures for detecting, identifying and referring to assistance victims of trafficking are set up at Länder level, on the basis of co-operation agreements concluded between relevant public and civil society actors, which exist in 13 out of 16 Länder. There is no National Referral Mechanism in Germany which would define country-wide standards of interaction between relevant actors in the process of identifying victims of THB.“

56 Krug (2021), S. 24–26.

57 DIMR (2024).

58 Ebd.

59 Bundesagentur für Arbeit (2024).

60 Krug (2021), S. 30.

61 Vgl. Antwort der Bundesagentur für Arbeit vom 03.01.2023 auf eine IfG-Anfrage: <https://fragdenstaat.de/anfrage/kommunale-jobcenter-und-fachliche-weisungen>

## 3 Unterkünfte in der Praxis

Die Analyse der völker- und europarechtlichen Vorgaben zeigt, dass Deutschland rechtlich verpflichtet ist, Betroffenen von Menschenhandel angemessene und sichere Unterkünfte bereitzustellen. Das ist insbesondere Art. 12 Abs. 1a der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und Art. 11 Abs. 5 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel zu entnehmen (siehe Kapitel 2.1). Doch haben Betroffene in Deutschland auch Zugang zu solchen Unterkünften?

Die Ausgestaltung des Unterstützungssystems für Betroffene von Menschenhandel liegt in der Verantwortung der Länder und Kommunen. Die Bundesländer finanzieren dafür Fachberatungsstellen (FBS), die spezialisierte Beratung anbieten und geeignete Unterkünfte für die Betroffenen organisieren. Im besten Fall werden FBS von den Ermittlungsbehörden kontaktiert, wenn sie in Betrieben im Rahmen von Kontrollen Betroffene von Arbeitsausbeutung identifizieren. Ermittlungsbehörden informieren FBS zuweilen auch schon im Vorfeld von Kontrollen, wenn es einen Verdacht auf Arbeitsausbeutung gibt und Betreuungs- und Unterstützungsbedarf zu erwarten ist.

In der Praxis haben FBS häufig große Schwierigkeiten, Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung zu organisieren. Selbst wenn ein Dach über dem Kopf organisiert ist, heißt das nicht, dass die Bedarfe der Betroffenen ausreichend berücksichtigt werden. Die Interviews bestätigen die prekäre Situation, in der sich Betroffene von Menschenhandel in Deutschland befinden, insbesondere hinsichtlich der Bereitstellung von Unterkünften, worauf der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e.V.) wiederholt aufmerksam gemacht hat.<sup>62</sup>

### 3.1 Methode

Um Problemfelder zu ermitteln, die in der praktischen Arbeit zutage treten, wurden Expert\*inneninterviews durchgeführt. Die Auswahl der Interviewpartner\*innen und die Erarbeitung der Leitfragen wurde durch drei explorative Hintergrundgespräche mit Expert\*innen unterstützt.<sup>63</sup> Der Leitfaden umfasst vier Fragenblöcke:

1. Bestandsaufnahme der den Interviewpartner\*innen bekannten Unterkunftsmöglichkeiten im Bundesland
2. Anforderungen an eine „angemessene und sichere“ Unterkunft aus Sicht der Befragten
3. Modalitäten der Zusammenarbeit von FBS und Behörden
4. Wünsche und konkreten Forderungen der Befragten zur Verbesserung der Unterkunfts-situation

Als Interviewpartner\*innen wurden Mitarbeitende von FBS, Landesministerien und Strafverfolgungsbehörden sowie eine von Menschenhandel in Deutschland betroffene Person ausgewählt.<sup>64</sup> In Berlin und Nordrhein-Westfalen konnten jeweils sowohl Vertreter\*innen der Landesbehörden als auch Berater\*innen befragt werden.

Im Februar und März 2024 fanden insgesamt zehn leitfadengestützte Interviews statt. Zusätzlich stellte die Generalzolldirektion Fallschilderungen aus insgesamt sieben Hauptzollämtern zur Verfügung. Die Interviews und Fallschilderungen beziehen sich auf acht Bundesländer. Darüber hinaus wurde ein Interview mit einer\*em Experten\*in der österreichischen Beratungsstelle MEN VIA in die Auswertung mit einbezogen.

<sup>62</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2017); Krug (2023), S. 39.

<sup>63</sup> Siehe Interviewleitfaden im Anhang.

<sup>64</sup> Vollständige Liste der Interviews siehe Anhang.

Die Auswahl der Bundesländer<sup>65</sup> berücksichtigte sowohl die erwartbaren Unterschiede zwischen Stadt und Land als auch zwischen West- und Ostdeutschland. Interviewpartner\*innen wurden demzufolge sowohl aus Stadtstaaten und Flächenländer sowie aus west- und ostdeutschen Bundesländern ausgewählt. Damit sollte eine Repräsentation verschiedener Perspektiven und Problemlagen gewährleistet werden.

Die Analyse erhebt nicht den Anspruch, die Unterkunftssituation in allen Bundesländern umfassend abzubilden. Vielmehr sollen die Erfahrungsberichte aus der Praxis einen Einblick in die Schwierigkeiten bei der Sicherstellung von Unterkünften ermöglichen. Es ist davon auszugehen, dass die Situationen innerhalb der Bundesländer variieren, sowohl in Bezug auf vorhandene Unterkünfte als auch hinsichtlich der Rahmenbedingungen wie geografische Gegebenheiten, Finanzierungsstrukturen und Zugang zu Leistungen.

Die Befragten schilderten überwiegend Erfahrungen aus ihrem beruflichen Alltag, die von den Gegebenheiten am jeweiligen Standort und den jeweiligen Besonderheiten der Beratungsfälle geprägt sind. Die Aussagen spiegeln den persönlichen Kenntnisstand der Befragten wider und bilden möglicherweise nicht alle vorhandenen Strukturen in den Bundesländern ab. Dennoch sind sie geeignet, Einblicke in die Praxis zu liefern und Handlungsbedarfe aufzuzeigen.

## 3.2 Möglichkeiten der Unterbringung von Betroffenen von Arbeitsausbeutung

Aus den Interviews ging hervor, dass Berater\*innen und Mitarbeitende von Ermittlungsbehörden auf vielfältige Arten von Unterkünften zurückgreifen. Genannt wurden spezialisierte Schutzunter-

künfte, Hotels, Hostels und Pensionen, Frauenschutzeinrichtungen, Wohnungslosenunterkünfte und Unterkünfte für Asylsuchende. Dabei wurde deutlich, dass nach Möglichkeit auf spezialisierte Schutzunterkünfte zurückgegriffen wird. Steht kein geeigneter Platz in einer Schutzunterkunft zur Verfügung, bemühten sich die Befragten um eine individuelle Unterkunft in Hotels, Hostels und Pensionen oder einen Platz in einer Frauenschutzeinrichtung. Wenn auch solche Unterkünfte nicht zur Verfügung stehen, wird auf Unterkünfte für Asylsuchende oder Wohnungslose ausgewichen. Im Folgenden werden die Aussagen der Befragten zu den einzelnen Unterkunftsarten wiedergegeben und diese in Bezug auf Zugänglichkeit, Bedarfsorientierung, Sicherheit und Finanzierung ausgewertet. Zugänglichkeit bezieht sich auf die Frage, für welche Betroffenen die einzelnen Unterkunftsarten offenstehen. Der Aspekt der Bedarfsorientierung beleuchtet, ob Rückzugsräume und/oder psychosoziale Beratung beziehungsweise individuelle Betreuung zur Verfügung stehen. Die Ausführungen zur Sicherheit erläutern, ob die jeweiligen Unterkunftsarten Schutz vor Gewalt und einer erneuten Ausbeutungssituation bieten. Bei der Finanzierung werden verschiedene Modelle je nach Unterkunftsart und regionaler Besonderheit angesprochen.

### 3.2.1 Spezialisierte Schutzunterkünfte

Spezialisierte Schutzunterkünfte sind Unterkünfte, die speziell auf die Bedarfe Betroffener von Menschenhandel ausgerichtet sind. Die bei der Nutzung dieser Unterkünfte entstehenden Kosten können von den sozialrechtlichen Leistungsansprüchen (siehe Kapitel 2.2.1) gedeckt sein, hängen jedoch von der Finanzierungsart der jeweiligen Unterkunft und den Regelungen vor Ort ab. Einige FBS haben die Möglichkeit, Betroffene in Schutzunterkünfte zu vermitteln, die auf Betroffene von Menschenhandel spezialisiert sind.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Interviewte berichteten aus Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

<sup>66</sup> Laut Angaben des KOK e. V. verfügte im Jahr 2017 etwa ein Drittel der im KOK organisierten FBS über eigene Schutz-/Zufluchtwohnungen oder Schutzhäuser. (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2017), S. 13). Inwiefern diese speziell auf besondere Ausbeutungsformen ausgerichtet sind, ist nicht bekannt.

Der Zugang zu diesen Unterkünften ist den Interviews zufolge jedoch häufig eingeschränkt und besteht in der Regel ausschließlich für weibliche Betroffene oder Betroffene von sexueller Ausbeutung. Männer haben diese Möglichkeit prinzipiell nicht, wie vielfach im Rahmen der Interviews betont wurde. Auch für größere Gruppen, insbesondere gemischte Gruppen und Paare, sei der Zugang zu solchen Unterkünften kaum möglich. Dabei bieten gerade spezialisierte Unterkünfte den Interviews zufolge die Möglichkeit, Betroffene sicher und bedarfsgerecht unterzubringen und zu begleiten:

„Es ist egal, ob Männer oder Frauen oder Kinder. Wichtig ist, dass man Opferschutz nicht nur mit Worten, sondern mit Taten, Strukturen [und durch] gefühlte Sicherheit erfahrbar macht. Und das geht, denke ich, nur in spezialisierten Unterkünften.“

Berater\*in, Österreich

Im Fall der befragten Betroffenen fand eine kurzzeitige Vermittlung in eine spezialisierte Unterkunft einer FBS statt. Sie berichtete von Konflikten, die sich daraus ergaben, dass sie in einem Dreibettzimmer unterkam.

**Zwischenfazit:** Die Befragten bewerteten spezialisierte Schutzunterkünfte grundsätzlich als sicher und bedarfsgerecht. Dabei hängt es jedoch auch von der individuellen Situation der Betroffenen ab, inwiefern eine spezifische Unterkunft ihren Bedarfen entspricht.

### Gute Praxis 1: Schutzwohnung für männliche Betroffene von Menschenhandel

Das Männergesundheitszentrum MEN VIA in Wien berät und betreut seit 2013 männliche Betroffene von Menschenhandel. MEN VIA bietet dabei ein breites Spektrum an Unterstützung, das Beratung und Begleitung sowohl in rechtlichen, medizinischen, psychologischen und sozialen Angelegenheiten als auch bei der Zukunftsplanung umfasst. Seit 2015 verfügt MEN VIA über eine eigene Schutzwohnung. Seit 2023 ist die Einrichtung in einer kommunalen Wohnung der Stadt Wien untergebracht. Kurzfristig gibt es hier Platz für bis zu 20, längerfristig für bis zu zwölf Personen. Sozial- und

Justizministerium stellen die Mittel für die Beratung bereit, das Innenministerium für die Unterkunft. Finanziert werden neben der Miete auch Lebensmittel, Kleidung, Personal, Versicherung und notwendige Reparaturen. Wer betreut und in der Schutzwohnung untergebracht wird, entscheiden die Mitarbeitenden der Beratungsstelle. Aufenthaltsstatus oder Kooperation im Strafverfahren sind dabei keine ausschließenden Kriterien.

### 3.2.2 Hotels, Hostels und Pensionen

Wenn keine spezialisierte Schutzunterkunft verfügbar ist, greifen Berater\*innen auf andere kurzfristige Lösungen wie Hotels, Hostels oder Pensionen zurück. In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen wurde von spezifischen Betreibern von Hotels und Pensionen berichtet, zu denen gute Beziehungen bestünden und bei denen im Fall von Baden-Württemberg nach Absprachen sogar Zimmer zu vergünstigten Konditionen angemietet werden könnten. Hotels, Hostels und Pensionen böten im Akutfall die Möglichkeit, Betroffene schnell und sicher zu versorgen. Die Anmietung eines Zimmers stelle den Betroffenen den nötigen Rückzugsraum für ihre psychische Stabilisierung bereit und gewährleiste bei dezentralen Unterkünften auch Schutz vor dem Zugriff der Tatverdächtigen/Täter\*innen. Ein\*e Berater\*in aus Baden-Württemberg berichtete, dass Betroffene auch in Hostels untergebracht würden, um eine Unterbringung in Wohnungslosenunterkünften (siehe Kapitel 3.2.4) zu umgehen. Diese Form der Unterkunft sei jedoch kostenintensiv und kurzfristig nicht über Leistungsansprüche der Betroffenen zu finanzieren. Eine solche kurzfristige Unterkunft könne in der Regel nur mithilfe von Vorschussleistungen durch FBS gewährleistet werden. Das Risiko der Kostenerstattung trügen allerdings die FBS.

„Wir haben einmal eine Person im Hostel untergebracht und das einfach aus Projektgeldern finanziert. Aber das ist natürlich keine Lösung, die man immer praktizieren kann, weil es sehr teuer ist.“

Berater\*in Thüringen

Interviewpartner\*innen aus Berlin berichteten von der Möglichkeit, für die Notversorgung eine Kostenerstattung aus einem Fonds zu beantragen (siehe Gute Praxis 2). Im Fall einer möglichen Finanzierung durch einen künftigen Notfallfonds



müsse ein finanzielles Risiko für die FBS ausgeschlossen werden, führt ein\*e Berater\*in aus Nordrhein-Westfalen aus:

„Es gibt keine Garantie, dass wir den Antrag auch tatsächlich bewilligt bekommen. Da steht man dann wieder vor der Frage: Wenn man in Vorkasse geht, wer übernimmt dann die Kosten, wenn der Antrag nicht durchgehen sollte?“

Berater\*in Nordrhein-Westfalen

Klare Regelungen, für welche Fälle eine Beantragung möglich ist, sowie ein schnelles und unbürokratisches Antragsverfahren seien zudem wichtige Voraussetzungen dafür, dass ein Fonds die FBS im Notfall entlastet. Wo diese Möglichkeit der Kosten-erstattung aus Fonds der Länder nicht zur Verfügung stand, griffen FBS auch auf Mittel anderer Träger wie kirchliche Einrichtungen oder den Weißen Ring zurück.

### Gute Praxis 2: Notfallfonds

In Berlin<sup>67</sup> haben FBS die Möglichkeit, Geld aus einem länderfinanzierten Fonds zu beantragen, um im Akutfall eine kurzfristige Unterkunft, etwa in Hotels, Hostels oder Pensionen, zu finanzieren und die Betroffenen mit Beträgen für Essen, Kleidung oder Tickets für den öffentlichen Nahverkehr zu unterstützen. Die Beträge werden durch die FBS ausgelegt und die Erstattung aus dem Fonds wird im Nachhinein beantragt. Im Vorfeld bedarf es dabei einer engen Abstimmung zwischen FBS und Mittelgeber, in welchen Fällen hinreichende Anhaltspunkte für Menschenhandel bestehen und eine kurzfristige Unterbringung finanziert werden kann.

**Zwischenfazit:** Mithilfe von Hotels, Hostels und Pensionen können den Befragten zufolge schnell und dezentral sichere Unterkünfte für Betroffene

bereitgestellt werden. Für eine mittel- bis langfristige Sicherung der Unterkunft eigne sich diese Lösung aus Kostengründen in der Regel jedoch nicht.

### 3.2.3 Frauenschutzeinrichtungen

Eine weitere Möglichkeit, Betroffene von Menschenhandel unterzubringen, sind Frauenschutzeinrichtungen. In Fällen von Gewalt gegen Frauen bestehen seit Langem etablierte Unterstützungsstrukturen, zu denen auch Frauenhäuser gehören.<sup>68</sup> Diese könnten teilweise auch die Unterbringung für von Menschenhandel betroffene Frauen ermöglichen.<sup>69</sup> Die befragte Betroffene berichtete davon, in einem Frauenhaus untergekommen zu sein und teilte ihre positiven Erfahrungen:

„Im Frauenhaus gab es für mich viele Vorteile, denn in dem Frauenhaus, in dem ich jetzt bin, gibt es kostenloses Essen, das war das Wichtigste. Und in dem Haus ist es angenehmer und ruhiger und besonders wichtig ist auch, dass wir hier sicher sind. In diesem Frauenhaus fühle ich mich befreit von der Belastung.“

Betroffene, Übersetzung aus dem Englischen

Ein großer Teil der Frauenhäuser hat jedoch Betroffene von häuslicher Gewalt als primäre Zielgruppe.<sup>70</sup> Nicht alle seien bereit, Betroffene von Menschenhandel aufzunehmen, wie ein\*e Berater\*in aus Nordrhein-Westfalen berichtete. Das bekräftigt auch eine Studie zu Rechten von Betroffenen im Strafverfahren im Auftrag des KOK e.V.: Sie kommt zu dem Ergebnis, dass von häuslicher Gewalt betroffene Frauen oftmals anders belastet sind als Betroffene von Menschenhandel und dass sie andere Bedarfe haben.<sup>71</sup> Insbesondere die Beherbergung in Mehrbettzimmern führt der Studie zufolge bei Betroffenen von Arbeitsausbeutung häufig zu Trigger-Effekten, da sie den Räumlichkeiten während der Ausbeutung ähnelt. Auch die

67 In Nordrhein-Westfalen wird diese Möglichkeit aktuell ebenfalls geprüft.

68 Ebd. (S. 12).

69 Auch für von Gewalt betroffene Männer existieren Schutzeinrichtungen. Einer Abfrage bei allen Schutzunterkünften durch die Bundesfach- und Koordinierungsstelle Männergewaltschutz im Juni 2024 zufolge wurden bisher in keiner der Schutzwohnungen Betroffene von Menschenhandel aufgenommen. Eine Schutzwohnung gab an, dass es in der Vergangenheit entsprechende Anfragen gegeben habe, in diesen Fällen jedoch eine Weitervermittlung erfolgt sei.

70 Ebd. (S. 13).

71 Krug (2021), S. 30.

Unterbringung von trans, intergeschlechtlichen, nicht binären und agender Personen ist in Frauenschutzeinrichtungen nur eingeschränkt möglich.<sup>72</sup>

In den Interviews wurde auch berichtet, dass Frauenhäuser teilweise an ihre Kapazitätsgrenzen geraten und insbesondere zu später Stunde keine Frauen mehr aufnehmen können. Einen solchen Fall schildert ein\*e Mitarbeiter\*in eines Hauptzollamtes (siehe Fallbeispiel 1).

### Fallbeispiel 1: Scheitern der angemessenen Unterbringung

Die Betroffene wurde während einer Kontrolle durch den Zoll in einem Nagelstudio aufgefunden. Die Beratungsstellen waren zu diesem Zeitpunkt am Abend nicht mehr erreichbar. Eine Mitarbeiterin des Zolls bemühte sich daher, eine sichere Unterkunft zu organisieren. Die Frauenhäuser in der Umgebung waren voll oder zu dieser Uhrzeit nicht mehr in der Lage, Frauen aufzunehmen. Um die Betroffene schnellstmöglich aus dem Umfeld der Täter\*innen zu bringen, wurden verschiedene Notunterkünfte angefragt. Schließlich konnte ein Bett in einer Notunterkunft bereitgestellt werden. Dort sollte die Betroffene gemeinsam mit sechs weiteren Frauen auf engem Raum schlafen. Sie fühlte sich sichtlich unwohl und gab zu verstehen, dass sie nicht in dieser Unterkunft bleiben möchte. Die Mitarbeiterin des Zolls erklärte, dass dies nur die Unterbringung für die erste Nacht wäre. Die Betroffene entschied sich daraufhin zunächst, in der Unterkunft zu bleiben. Sie erschien am nächsten Morgen nicht wie vereinbart beim Zoll. Nach Angaben der Notunterkunft hatte sie die Unterkunft am frühen Morgen verlassen. Seitdem besteht kein Kontakt mehr zur Betroffenen.

Mitarbeiter\*in, Hauptzollamt

Die Finanzierung einer Unterkunft in einer Frauenschutzeinrichtung richtet sich nach den jeweiligen Finanzierungsmodellen der Länder und Kommunen.<sup>73</sup> Die in vielen Einrichtungen erforderliche Kostenbeteiligung für einen Platz im Frauenhaus

würde für Betroffene von Menschenhandel mitunter durch Eigenmittel der FBS übernommen. Wenn ein Leistungsanspruch der Betroffenen vorliegt, könnte die Unterkunft mitunter auch auf diesem Weg finanziert werden.

**Zwischenfazit:** Aus den Interviews geht hervor, dass Frauenschutzeinrichtungen grundsätzlich für sicher befunden und für die primäre Zielgruppe bedarfsgerecht sind. Sie haben jedoch begrenzte Kapazitäten und sind häufig primär auf die Bedürfnisse der von Gewalt betroffenen Frauen ausgerichtet. Darüber hinaus werden nicht immer Personen während der Abend- und Nachtzeit aufgenommen. Für die Unterkünfte bedarf es teils einer Eigenbeteiligung, die durch die FBS oder die Sozialleistungen der betroffenen Person finanziert wird.

### Unterkünfte in anderen Bundesländern oder Kommunen

Wenn die Kapazitäten in den lokalen Strukturen erschöpft sind, können Unterkünfte in anderen Bundesländern eine Ausweichmöglichkeit bieten. Aus den Interviews ergibt sich allerdings ein uneinheitliches Bild von der länderübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den FBS: Berater\*innen aus Baden-Württemberg und Thüringen berichteten von guter Vernetzung und erfolgreicher Zusammenarbeit. Die tatsächliche Aufnahme von Betroffenen hänge jedoch von der Bereitschaft der jeweils aufnehmenden Länder und Kommunen ab. Auch innerhalb der Bundesländer könne die Unterbringung in einer anderen Kommune daher mit Schwierigkeiten verbunden sein. Von formalisierten Kooperationen zwischen den Ländern wurde nicht berichtet.

### 3.2.4 Wohnungslosenunterkünfte

Teilweise werden Betroffene von Arbeitsausbeutung auch in Unterkünften für Wohnungslose untergebracht. Befragte aus Bayern, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen berichten, dass auf diese Unterkünfte zurückgegriffen werde, wenn es keine Plätze in spezialisier-

<sup>72</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2017), S. 51.

<sup>73</sup> Ebd. (S. 12).



ten Schutzwohnungen oder Frauenschutzeinrichtungen gebe. In Wohnungslosenunterkünften könnten auch männliche Betroffene untergebracht werden, für die es häufig keine alternativen Unterkünfte gebe. Im Gegensatz zu Unterkünften für Asylsuchende (siehe Kapitel 3.2.5) gebe es hier auch keine Einschränkungen aufgrund des Aufenthaltsstatus der Personen.

Die Interviews zeigen jedoch deutlich, dass die Unterkünfte für Wohnungslose grundsätzlich keinen geschützten Rückzugsraum für die Betroffenen bieten. Es wurde von fehlender Privatsphäre und mangelndem Zugang zu Beratung berichtet.<sup>74</sup>

Nicht zuletzt berichteten Berater\*innen davon, dass die Sicherheit der Betroffenen nicht gewährleistet werden könne. Dabei wird die Gewalt unter den Bewohner\*innen der Unterkünfte thematisiert:

„Da ist körperliche Gewalt ein ganz großes Thema. Und die Leute, die gerade ausgebeutet worden sind, die haben andere Baustellen, die können nicht noch in so unsichere Unterbringung.“

Berater\*in, Baden-Württemberg

Zudem würden die Wohnungslosenunterkünfte den Betroffenen keinen Schutz vor den (mutmaßlichen) Ausbeuter\*innen bieten. Die Adressen der Unterkünfte seien öffentlich und für Täter\*innen leicht zu finden. Auf die Frage, ob sie sich in der Wohnungslosenunterkunft, in der sie übergangsweise untergebracht war, sicher gefühlt habe, gab die Betroffene an, sie habe sich „ein bisschen sicherer als auf der Straße“ gefühlt. Sie habe jedoch weiterhin große Angst vor den Tatverdächtigen beziehungsweise Täter\*innen gehabt. Insbesondere das häufige „Kommen und Gehen“ in der Unterkunft habe das Gefühl der Unsicherheit verstärkt. Die folgenden Fallbeispiele unterstreichen den Stellenwert, den die Sicherheit der Unterkunft für Betroffene von Menschenhandel hat:

### Fallbeispiel 2: Gefährdung in Wohnungslosenunterkünften I

Vier Ratsuchende wurden vom Leiharbeitsunternehmen aus der Unterkunft rausgeworfen und landeten in einer Notschlafstelle. Die Täter sind mit einem Bulli dahingefahren und wollten die Vier da rauszerren. Die Täter kannten die Notschlafstelle. Es ist dann nur gelungen, weil sich da der Leiter der Notschlafstelle dazwischengeworfen hat, dass Täter sie nicht direkt mitgenommen haben. Zwei sind dann abgehauen und waren auch für uns als Beratungsstelle nicht mehr erreichbar, weil sie einfach Angst hatten. Die Täter kennen diese Übernachtungsstellen, da muss man dann nur im Internet nachgucken. Und in einem Fall haben wir es mal ganz konkret erlebt, dass daraus eine Bedrohungssituation entstanden ist. Und das ist natürlich ein Worst Case.

Berater\*in, Nordrhein-Westfalen

### Fallbeispiel 3: Gefährdung in Wohnungslosenunterkünften II

In einem Fall ist es mal so gewesen, dass die Betroffenen in einer öffentlichen Unterkunft untergebracht waren und das Reinigungspersonal stammte wiederum aus dem Zugriffsbereich von den Beschuldigten und die haben dann die Opfer wiedererkannt und konnten dann zu den Beschuldigten gehen und sagen, die sind ja jetzt da und da untergebracht. Von daher ist es schon wirklich wichtig, dass es keine öffentlichen Unterkünfte sind, auf die jeder Zugriff hat.

Mitarbeiter\*in, Hauptzollamt

Nicht nur der fehlende Schutz vor den Täter\*innen führe dazu, dass Betroffene Gefahr laufen, erneut in eine Ausbeutungssituation zu geraten. Ein\*e Berater\*in berichtet, dass vor allem psychisch vulnerable Personen mitunter schnell wieder in kritische Situationen gerieten, die erneut in Gewalterfahrungen und Ausbeutung münden könnten. Das sei insbesondere dann der Fall, wenn es in den Unterkünften keine spezialisierte Beratung und Betreuung gibt.

<sup>74</sup> Vgl. Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020).

**Zwischenfazit:** Der Zugang zu Wohnungslosenunterkünften ist prinzipiell niedrigschwellig und steht allen Betroffenengruppen frei. Wegen des Mangels an Privatsphäre, an Zugang zu Beratung und dem fehlenden Schutz vor Reviktimisierung stellen sie für die Befragten jedoch keine geeigneten Unterkünfte für Betroffene von Menschenhandel dar.

### 3.2.5 Unterkünfte für Asylsuchende

In Berlin und Brandenburg nutzen Berater\*innen und Ermittlungsbeamt\*innen die Möglichkeit, Betroffene kurzfristig in Erstaufnahmeeinrichtungen unterzubringen. Der Zugang zu Erstaufnahmeeinrichtungen steht grundsätzlich allen Asylsuchenden offen. Den Berichten zufolge dienen sie in erster Linie als kurzfristige Unterkünfte für betroffene Drittstaatler\*innen. Bis zum Ende der Bedenk- und Stabilisierungsfrist könnten Betroffene auch in Gemeinschaftsunterkünften unterkommen.

Ob auch EU-Bürger\*innen in Erstaufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete untergebracht werden können, hänge davon ab, ob entsprechende Absprachen mit den Trägern existieren. In Berlin und Brandenburg seien solche Vereinbarungen für eine kurzfristige Sicherung der Unterkunft getroffen worden. Die Aufenthaltsdauer reiche dabei von einer Nacht bis zu einer Woche (in Einzelfällen). Ein\*e Mitarbeiter\*in des LKA Berlin schildert beispielsweise, wie eine Betroffene bereits am Folgetag um 6:00 Uhr morgens und in Abwesenheit einer betreuenden Person die Unterkunft verlassen musste. Ein längerfristiger Aufenthalt sei grundsätzlich nicht möglich.

Unterkünfte in Erstaufnahmeeinrichtungen seien jedoch nicht unproblematisch: Wie auch bei Wohnungslosenunterkünften (siehe Kapitel 3.2.4) bemängelten sowohl Berater\*innen als auch Mitarbeitende der Ermittlungsbehörden fehlende Rückzugsmöglichkeiten. Ein\*e Berater\*in aus Berlin bringt das folgendermaßen zum Ausdruck:

„Ich hatte noch nie einen Betroffenen, der mich nicht am ersten Tag angerufen hat und gesagt hat, ich kann hier nicht bleiben.“

Berater\*in, Berlin

Zur Ausstattung der Erstaufnahmeeinrichtung teilen die Befragten mit, dass Verpflegung und in der Regel auch psychosoziale Betreuung durch Sozialarbeiter\*innen gewährleistet seien. Betroffene benötigten jedoch eine spezialisierte Betreuung, die ihnen Sicherheit vermittele und Perspektiven aufzeige. Auf die Frage, was das heißt, sagt die\*der Mitarbeitende aus Berlin:

„Das bedeutet, dass die Betroffenen an einen Platz kommen, wo sie eine Erstversorgung erhalten, Verpflegung und Hygienepaket, aber auch ein medizinisches Angebot vor Ort vorhanden ist. Die Betroffenen können erste Tage dort bleiben, bis die Regelversorgung greift.“

Mitarbeitende\*r der Senatsverwaltung, Berlin

Für Personengruppen, die aufgrund ihrer Vulnerabilität zusätzlich von weiteren Diskriminierungsfaktoren betroffen sein können, wie etwa trans, intergeschlechtliche, nicht binäre und agender Personen, wurden Gemeinschafts- und Erstaufnahmeunterkünfte ohne besondere Schutzräume als besonders ungeeignet und unsicher beschrieben<sup>75</sup>.

Wie bei den Unterkünften für wohnungslose Menschen handle es sich ebenfalls um Orte mit öffentlich verfügbaren Adressen, die es den Ausbeuter\*innen erlauben, die Betroffenen ausfindig zu machen. Auch hier gehe die potenzielle Gefahr nicht nur von den ehemaligen Ausbeuter\*innen aus. Ein\*e Berater\*in aus Baden-Württemberg machte deutlich, dass es sich bei Unterkünften für Asylbewerber\*innen mitunter um Anwerbeorte handle, die gezielt von kriminellen Netzwerken aufgesucht würden.

**Zwischenfazit:** Aus den Interviews geht hervor, dass Erstaufnahmeeinrichtungen mitunter der letzte Ausweg für FBS und Behörden sind, um Betroffene vor der Wohnungslosigkeit zu bewahren. Vereinzelt gibt es auch Vereinbarungen, die es erlauben, auch EU-Bürger\*innen zumindest kurzfristig dort Unterkünfte bereitzustellen. Erstaufnahmeeinrichtungen verfügen zwar über psychosoziale Betreuung, haben jedoch in der Regel ähnliche Nachteile wie Wohnungslosenunterkünfte

<sup>75</sup> Vgl. Feltes u.a. (2018), S. 12.

zum Beispiel in Bezug auf mangelnde Rückzugsmöglichkeiten. Auch die Sicherheit vor den (mutmaßlichen) Täter\*innen ist nicht ausreichend gewährleistet.

### Rückkehrhilfe durch Fachberatungsstellen im Herkunftsland

Eine etablierte und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen FBS in Deutschland und in anderen Ländern kann es ermöglichen, Betroffenen auf eigenen Wunsch eine schnelle Rückkehr und eine geschützte Unterkunft in ihrem Herkunftsland zu ermöglichen. Ein\*e Berater\*in aus Baden-Württemberg berichtete, dass dies in der Vergangenheit bei mehreren Betroffenen aus Rumänien gelungen sei. Die FBS konnte in diesen Fällen die weitere Betreuung durch eine Beratungsstelle in Rumänien sicherstellen. Die FBS in Deutschland hielt den Kontakt zu den Betroffenen über die rumänische Fachberatungsstelle bis zum Ende des Strafverfahrens. Sie konnte die Betroffenen somit auch im Strafverfahren bei rechtlichen und logistischen Fragen unterstützen und in einem Fall sogar eine richterliche Vernehmung im Herkunftsland erwirken.

**Fazit:** Die Interviews ergeben, dass in Deutschland verschiedene Arten von Unterkünften für Betroffene von Arbeitsausbeutung genutzt werden. Dabei erweisen sich insbesondere spezialisierte Schutzunterkünfte (siehe 3.2.1) in Hinblick auf die Bedarfsorientierung und die Sicherheit als geeignet. Der Zugang zu ihnen ist jedoch eingeschränkt, weil nur eine geringe Anzahl solcher Einrichtungen zur Verfügung steht und diese in der Regel nur von Frauen beziehungsweise Betroffenen von sexueller Ausbeutung genutzt werden können. Männliche Betroffene, (gemischte) Gruppen von Betroffenen oder Paare haben meist keinen Zugang. Für den Regelfall, dass spezialisierte Schutzunterkünfte nicht verfügbar sind, werden den Betroffenen von Arbeitsausbeutung ad hoc Unterkünfte in Hotels, Hostels und Pensionen oder Frauenschutzeinrichtungen bereitgestellt. Dort gibt es zwar zunächst keinen nur auf bestimmte

Betroffenengruppen beschränkten Zugang, dafür erweist sich hier die Finanzierung als Hürde. Frauenschutzeinrichtungen stehen männlichen Betroffenen nicht offen und sind für die spezifischen Bedarfe von Betroffenen von Arbeitsausbeutung nicht ausgelegt. Aber auch für weibliche Betroffene von Arbeitsausbeutung stellt sich die Frage, ob eine gemeinsame Unterkunft mit Betroffenen von häuslicher Gewalt vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Erfahrungen und Bedarfe geeignet ist. In Unterkünften für Asylsuchende oder Wohnungslose können grundsätzlich auch männliche Betroffene, gemischte Gruppen oder Paare aufgenommen werden. Solche Unterkünfte verfügen zum Teil auch über psychosoziale Betreuung. Jedoch wurde hier von Mängeln in Bezug auf Rückzugsmöglichkeiten und die Sicherheit der Betroffenen berichtet.

## 3.3 Problemfelder

Die Interviews weisen auf Problemlagen hin, die sich bundeslandübergreifend abzeichnen und es den Berater\*innen und Ermittlungsbeamt\*innen erschweren oder unmöglich machen, Betroffene angemessen und sicher unterzubringen.

### 3.3.1 Fehlende Unterkünfte für Männer

Alle Interviewpartner\*innen geben an, dass in ihrem Bundesland keine geeigneten Unterkunftsmöglichkeiten für männliche Betroffene zur Verfügung stehen. Für die Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen kann hingegen auf ein historisch gewachsenes und gut vernetztes Unterstützungssystem zurückgegriffen werden. Ein\*e Mitarbeiter\*in des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales betont, in Nordrhein-Westfalen gebe es bisher erste Vorüberlegungen für Strukturen im Bereich Arbeitsausbeutung und adäquate Unterbringungsmöglichkeiten für männliche Betroffene.

Auch der KOK e.V. hat vielfach auf den Mangel an angemessenen Unterkunftsmöglichkeiten hingewiesen.<sup>76</sup> GRETA<sup>77</sup> hat ebenso wiederholt darauf aufmerksam gemacht (siehe Einleitung und Kapitel 2.1.2).

<sup>76</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2017); Krug (2021); Krug (2023).

<sup>77</sup> GRETA (2019, Ziff.147, 2024), Ziff.202.

Darüber hinaus wird aus Interviews mit Berater\*innen aus Baden-Württemberg und Österreich deutlich, dass männliche Betroffene oftmals noch nicht als solche erkannt werden, weil es an der entsprechenden Sensibilisierung der Akteur\*innen fehle. Diese sei jedoch eine zentrale Voraussetzung, um die Unterstützungsstrukturen für Männer grundlegend zu verbessern:

„Ich glaube, da müssen wir noch ganz, ganz viel Aufklärungsarbeit leisten, dass auch Männer schutzbedürftig sind, dass auch Männer untergebracht werden müssen und das finanziert werden muss.“

Berater\*in, Baden-Württemberg

### 3.3.2 Fehlende Unterkünfte für Gruppen und Paare

Bei Kontrollen in Betrieben würden regelmäßig große Gruppen potenziell Betroffener entdeckt, die schnell Unterkünfte benötigen. In den Interviews wurde von Gruppen bis zu 50 Personen berichtet, die die Kapazitäten vorhandener Unterkünfte an ihre Grenzen gebracht hätten. Zudem könnten Gruppen mit unterschiedlichen Geschlechtern nur schwer gemeinsam untergebracht werden. In Schutzräumen für Frauen\* finden in der Regel keine Männer Platz.<sup>78</sup> Für eine gemeinsame Unterbringung blieben dann häufig nur große Unterkünfte ohne Rückzugsräume und ohne angemessene Betreuung.

Wie wichtig eine gemeinsame Unterbringung für die Stabilisierung sein kann, beschreibt ein\*e Mitarbeiter\*in einer Ermittlungsbehörde:

„Wenn man sich in so einer Situation befindet, gibt man sich gegenseitig auch Halt in der Familie oder in der Gruppierung, in der man, ohne dass man direkt unmittelbar eine Familie ist, sich gegenseitig stützen kann. Deshalb sollte man auch gemeinsam untergebracht werden, damit dieser soziale Zusammenhalt zumindest nicht auseinanderbricht.“

Mitarbeiter\*in LKA Berlin

### 3.3.3 Fehlende finanzielle Mittel für die Erstversorgung nach der Identifizierung

Wenn sich Betroffene aus einer Ausbeutungssituation lösen, bedeute das meistens unmittelbare Obdach- und Mittellosigkeit. Sowohl die bedarfsorientierte Unterstützung als auch die Sicherheit, mit dem Notwendigsten versorgt zu sein, sei entscheidend, damit sich Betroffene stabilisieren und gegebenenfalls auf ein Ermittlungsverfahren einlassen können:

„Die haben keine anderen Fragen am Anfang. Was habe ich morgen zu essen? Was habe ich zu trinken? Und wo ist mein Pass? Und vielleicht noch: Wie komme ich schnell nach Hause oder an mein Geld?“

Berater\*in, Baden-Württemberg

Die befragte Betroffene schilderte im Interview, dass sie während der ersten Woche nach ihrer Flucht aus der Ausbeutungssituation in einer Wohnungslosenunterkunft untergebracht war. Sie habe während dieser Zeit Schwierigkeiten gehabt, sich mit Lebensmitteln zu versorgen und deshalb Pfand gesammelt.

Die Interviewpartner\*innen berichten, dass in Berlin für die Erstversorgung staatliche Mittel aus einem Notfallfonds zur Verfügung stehen würden. In anderen Bundesländern müssten die FBS auf Eigenmittel aus Spenden oder nichtstaatliche Fonds für Betroffene von Gewalttaten, beispielsweise von kirchlichen Trägern oder dem Weißen Ring, zurückgreifen.

Auch für die Ermittlungsbehörden kann die Erstversorgung ein Problem darstellen. In einem Interview wurde berichtet, dass beispielsweise keine Mittel für die Versorgung mit Essen und Trinken während der Vernehmung zur Verfügung stünden. Ein\*e Berater\*in berichtet, dass Mitarbeitende des Zolls in einem Notfall schon eine Übernachtung aus eigener Tasche gezahlt haben und sich die Auslage von der FBS erstatten ließen. Dies sei nur aufgrund der vertrauensvollen Zusammenarbeit möglich.

<sup>78</sup> Im Bericht eines\*r Mitarbeitenden eines Hauptzollamtes wurde ein singulärer Fall geschildert, in dem männliche Betroffene von Arbeitsausbeutung entgegen den eigentlichen Bestimmungen in einer Schutzwohnung für weibliche Betroffene von sexueller Ausbeutung untergebracht werden konnten.

Ein weiteres Problem, das in diesem Zusammenhang von den Ermittlungsbehörden geschildert wurde, ist auch die Beförderung der Betroffenen zu den Unterkünften. Für eine Beförderung mit Dienstfahrzeugen sei die Rechtslage unklar. Sie ist für die Beamt\*innen mit einem persönlichen Risiko verbunden, da sie bei etwaigen Unfällen rechtlich nicht abgesichert wären.

### 3.3.4 Erschwerter Zugang zu Sozialleistungen

Die Interviewten bestätigen die unter Kapitel 2.2 genannten Schwierigkeiten beim Zugang zu Sozialleistungen. So berichten Berater\*innen und auch ein\*e Mitarbeiter\*in einer Landesbehörde davon, dass Mitarbeitenden der JobCenter die rechtlichen Grundlagen beziehungsweise die fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II zum Teil nicht bekannt seien. Sie gehen vom Normalfall der Sachbearbeitung aus und wenden die (verwaltungs-)rechtlichen Vorgaben mitunter nicht oder erst nach sehr viel langwieriger Überzeugungsarbeit durch Mitarbeitende der FBS an. Diesen Umstand verdeutlichen beispielsweise folgende Zitate:

„Das Problem, wenn man so vor einem durchschnittlichen Sachbearbeiter steht, ist: Die sehen da einen EU-Bürger, der undokumentiert gearbeitet hat.“

Berater\*in, Berlin

„Wir sind im Jobcenter immer eine Etage höher gewandert und immer wieder habe ich den Sachverhalt geschildert. Nach fünf Stunden sind wir dann bei einer Person angekommen. Ich habe dann vor Verzweigung das LKA ans Telefon geholt und habe die Kommissarin vom LKA gefragt, ob sie bitte erklären kann, dass diese Person leistungsberechtigt ist. Das hat die dann auch gemacht und das Resultat war, dass wir einen Vorschuss von 50 € bekommen haben und es trotzdem noch weitere zwei Monate gedauert hat, bis die Leistungen bewilligt worden sind.“

Berater\*in, Berlin

In den Darstellungen der Interviewpartner\*innen taucht auch ein weiteres Problem wieder auf, das bereits unter Kapitel 2.2 beschrieben wurde: nämlich die fehlende rechtliche Bindung der JobCenter

in kommunaler Trägerschaft an die fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II. Das hat zur Folge, dass die fachlichen Weisungen nicht angewandt werden müssen und es zum Teil auch nicht werden. Ein\*e Berater\*in aus Baden-Württemberg berichtet dazu, dass die Fälle von Betroffenen, für die die Ausnahmeregelungen der fachlichen Weisung gelten, erst gar nicht bearbeitet würden.

Darüber hinaus wurde in den Interviews mehrfach von langen Bearbeitungszeiten berichtet:

„Das Jobcenter braucht in meiner Erfahrung ein bis dreieinhalb Monate, die Leistungen zu bewilligen. Das heißt, wir haben hier eine Versorgungslücke in dem Sinne, dass die Leute schon dastehen und Geld und eine Unterkunft brauchen.“

Berater\*in, Berlin

Verzögerungen ergeben sich auch daraus, dass die Bewilligung von Sozialleistungen davon abhängt, dass Polizei, Staatsanwaltschaft oder Strafgerichte bescheinigen, dass konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die betreffende Person ein\*e Betroffene\*r von Menschenhandel ist. Von wem die Bescheinigung auszustellen ist, variiert deutschlandweit (siehe Kapitel 2.2.2). In Baden-Württemberg und Niedersachsen sind auch die FBS dazu berechtigt (siehe Kapitel 2.2.4).

In jedem Fall sind die FBS auf eine reibungslose Kooperation mit den entsprechenden Behörden angewiesen, um die Leistungen für die Betroffenen zu sichern. Hier wurde in einzelnen Bundesländern von positiven Beispielen der Zusammenarbeit mit Mitarbeitenden der Landeskriminalämter bei der Erteilung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist berichtet. In Nordrhein-Westfalen konnte die Position der FBS gegenüber den Behörden durch regionale Netzwerkarbeit gestärkt werden. Dies habe die Abläufe bei der Organisation von Leistungen vor Ort erleichtert, erzählte ein\*e Mitarbeiter\*in einer FBS:

„Es war gut, dass dann der Opferschutzbeauftragte in der Videokonferenz gesagt hat: Ja, das können Sie machen als mandatierte Fachberatungsstelle, und dann hat das der Kollege vom Jobcenter auch so abgespeichert. Das hat ein biss-



chen die Tür aufgestoßen. Das ist jetzt aber ein Präzedenzfall [...] und wir werden das jetzt versuchen, auf ganz NRW zu übertragen. [...] Das Land unterstützt das sehr.“

Berater\*in, Nordrhein-Westfalen

### 3.3.5 Fehlende Kapazitäten der Fachberatungsstellen

Ein weiteres Problem bestehe darin, dass die Organisation der Unterkunft unverhältnismäßig viel Aufwand erfordere und bei begrenzten Ressourcen im Zweifel bedeute, dass andere Unterstützungsleistungen, die ebenso im Aufgabenbereich der FBS liegen, wie beispielsweise die individuelle Beratung, zu kurz kämen. So schildert ein\*e Berater\*in aus Baden-Württemberg:

„Wir haben aktuell fünf Fälle, wo wir mehr Kapazitäten reinstecken mit den Behörden [zu verhandeln], dass wir Leistungen für die Betroffenen und die Titel bekommen [als in die] Beratung der Klienten.“

Berater\*in, Baden-Württemberg

Mangelnde personelle Kapazitäten der FBS werden auch von Seiten der Behörden als zentrales Hindernis für eine erfolgreiche Kooperation bei der Unterstützung von Betroffenen wahrgenommen. Mehrfach berichteten Mitarbeitende von Ermittlungsbehörden, dass bei Kontrollen unerwartet Betroffene entdeckt wurden und die FBS in diesen Fällen nicht mehr erreichbar gewesen seien. Eine 24h-Erreichbarkeit sei unter den derzeitigen personellen und finanziellen Voraussetzungen jedoch nicht zu gewährleisten, schildern die FBS.

### 3.3.6 Fehlende Arbeits- und Lebensperspektive

Interviewte haben an einigen Stellen darauf aufmerksam gemacht, dass Betroffene zumeist dringend wieder arbeiten und Geld verdienen möchten, um sich und ihre Familie zu ernähren. Sie wollen zugleich einer sinnstiftenden Tätigkeit nachgehen und Zukunftsperspektiven entwickeln. Wie wichtig dies für die psychische Stabilisierung ist, wurde auch im Interview mit dieser Betroffenen deutlich:

„Ich mag es nicht, den ganzen Tag im Zimmer zu sein und nichts zu tun [...] Wenn ich rausgehe, dann gehe ich zum Müll. Ich sammle den [Pfand]. Und das erleichtert mich. Ich fühle mich stärker. Ich schäme mich dafür, dass ich das tue, aber ich kann nichts anderes tun. Ich frage mich nur, wie ich überleben kann.“

Betroffene, Übersetzung aus dem Englischen

Auch dafür müssen Unterkünfte mit einem ausreichenden Beratungsangebot ausgestattet sein. Beratung und Unterstützung kann verhindern, dass Betroffene erneut in Ausbeutungssituationen geraten. Dafür wäre eine Arbeitserlaubnis für Betroffene von Arbeitsausbeutung auch während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist erforderlich.

**Fazit:** Die Interviews ergeben, dass es an spezialisierten Schutzunterkünften für Betroffene von Arbeitsausbeutung fehlt und daher für ihre Unterbringung auf andere, größtenteils nicht bedarfsgerechte und teils unsichere Unterkünfte ausgewichen wird. Darüber hinaus fehlen Unterkünften für männliche Betroffene, für (gemischte) Gruppen, Familien und Paare. Zudem bedarf es finanzieller Mittel für die Erstversorgung mit Lebensmitteln und Hygieneartikeln. Die Bewilligung von Sozialleistungen und damit auch die Übernahme der Kosten für die Unterkunft ist oft hürdenreich und hängt von vielen Faktoren ab, beispielsweise von der Frage, ob die Fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II behördenbekannt ist und ob das zuständige kommunale JobCenter weisungsabhängig von der Bundesagentur für Arbeit ist oder in eigener Trägerschaft arbeitet. Zudem sind Betroffene für eine schnelle Leistungsbewilligung darauf angewiesen, dass es nicht zu Verzögerungen bei der Bescheinigung der Anhaltspunkte kommt, dass sie von Menschenhandel betroffen sind. FBS fehlen personelle Ressourcen, um in Akutfällen zeitlich durchgehend erreichbar zu sein. Schließlich wurde berichtet, dass es den Betroffenen an guter Arbeit und Zukunftsperspektiven fehlt.

## 4 Handlungsbedarfe

Die Interviews machen deutlich, dass der Zugang zu angemessenen und sicheren Unterkünften derzeit nicht flächendeckend und nicht für alle Betroffenenengruppen gewährleistet ist. Sie zeigen auch, dass gelingende Unterbringung das Ergebnis eines funktionierenden Gesamtsystems zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel ist, in dem die Arbeit unterschiedlicher Behörden mit der Arbeit der Fachberatungsstellen (FBS) Hand in Hand gehen muss. Daraus ergibt sich eine Reihe von Handlungsbedarfen zur Verbesserung der Situation für von Arbeitsausbeutung Betroffene.

### 4.1 Handlungsbedarf 1: Bedarfsorientierte und sichere Unterkünfte für alle Betroffenenengruppen vorhalten

Von Arbeitsausbeutung Betroffene brauchen bedarfsorientierte und sichere Unterkünfte. Mit dem Schutz und der Unterstützung von Betroffenen sollte ein menschenrechtlicher Ansatz verfolgt werden. Das heißt, Betroffene sollten ihre Rechte um ihrer selbst willen wahrnehmen können.

Die neue Fassung des Art. 11 Abs. 5a EU-Richtlinie gegen Menschenhandel gibt vor, dass Unterkünfte in ausreichender Anzahl vorgehalten werden müssen (siehe Kapitel 2.1.2). Die Bereitstellung von Unterkünften kann sich nicht ausschließlich am Fallaufkommen orientieren. Ein\*e Berater\*in macht deutlich, dass mangelnde Unterstützung zu weniger Fällen führt, die somit einen scheinbar geringen Bedarf suggerieren:

„Das Problem ist, glaube ich, wenn ich die Wohnung nicht habe, kann ich niemanden unterbrin-

gen. Aber wenn ich die Fälle nicht habe, dann habe ich auch niemanden, den ich in die Schutzwohnung bringen könnte. Somit wäre der Leerstand wahrscheinlich erst mal noch viel zu hoch. Das ist dieses Hamsterrad, in dem wir uns bewegen.“

Berater\*in, Baden-Württemberg

Das bestätigen beispielsweise auch Erfahrungen aus Irland<sup>79</sup> oder Österreich<sup>80</sup>, wo verbesserte Unterstützung dazu beitragen konnte, in Ermittlungsverfahren mehr Personen als Betroffene zu identifizieren, dadurch mehr Licht in das Dunkelfeld des Menschenhandels zu bringen und Betroffenen ein höheres Maß an Sichtbarkeit zu verschaffen.

Zu diesem Ergebnis kommt auch der KOK e.V., der resümiert, dass Schutz und Unterstützung die Bedingungen von Betroffenen von Menschenhandel verbessert und damit die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Betroffene sich für eine Mitwirkung am Strafverfahren entscheiden.<sup>81</sup> In diesem Sinne schildert auch ein\*e Mitarbeitende des LKA Berlin:

„Das ist der erste Schritt, sie aus diesem Machtverhältnis rauszunehmen. Das ist die erste Voraussetzung, damit diese Menschen frei sprechen, frei atmen, und sich zum Beispiel frei entscheiden können, eine Aussage bei der Polizei zu tätigen.“

Mitarbeiter\*in LKA, Berlin

### 4.2 Handlungsbedarf 2: Kooperation von Behörden und Beratungsstellen stärken

Jede Form der Unterstützung setzt voraus, dass Zuständigkeiten im Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel klar geregelt und allen beteilig-

79 Zingerle / Markus / Alionis / Dzhamalis (2013), S. 59.

80 Eine unveröffentlichte Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik durch MEN VIA zeigt, dass seit dem Existieren von MEN VIA die Anzahl der männlichen Betroffenen in Ermittlungsverfahren der Polizei deutlich und nachhaltig gestiegen ist.

81 Vgl. Krug (2023).



ten Akteuren bekannt sind. Der Zugang zu Leistungen und damit zur Finanzierung der Unterkünfte wurde in den geschilderten Fällen vielfach dadurch erschwert, dass den zuständigen Behörden die relevanten Regelungen für Betroffene von Menschenhandel und diesbezügliche Abläufe nicht bekannt waren. Etablierte Kooperationsstrukturen, wie es sie vielerorts für den Bereich der sexuellen Ausbeutung gibt, stehen im Bereich der Arbeitsausbeutung noch am Anfang, wie Interviewpartner\*innen aus verschiedenen Bundesländern berichten.<sup>82</sup> Damit Betroffene ihr Recht auf eine angemessene Unterbringung geltend machen können, müssen FBS, Strafverfolgungsbehörden und Leistungsbehörden zusammenarbeiten.<sup>83</sup> Die Diskussion um bundeseinheitliche, formalisierte Standards der Zusammenarbeit bei Schutz und Unterstützung, die einem sogenannten Nationalen Verweismechanismus entsprechen, bezieht sich somit auch auf bundeseinheitliche Standards zur Sicherstellung von Unterkünften.

### 4.3 Handlungsbedarf 3: Langfristige und ausreichende Finanzierung für FBS sichern

Die Interviews machen deutlich, dass die Finanzierung des gesamten Hilfesystems der Höhe nach angemessen, langfristig und unabhängig von schwankenden Fallzahlen erfolgen sollte. Sie zeigen auch, dass eine umfassende Betreuung und Beratung durch qualifiziertes Fachpersonal am Ort der Unterkunft für viele Betroffene dringend notwendig ist. Die komplexen Problemlagen der Betroffenen erfordern eine zeitintensive und langfristige Beratung.

Die FBS haben das notwendige Praxiswissen, um Konzepte für eine angemessene und sichere Betreuung zu entwickeln und umzusetzen. Fehlende Ressourcen und eine befristete Finanzierung sind für die FBS jedoch zentrale Hürden bei der Einrichtung einer Schutzwohnung. Was diese

finanzielle Unsicherheit in der Praxis bedeutet, macht eine Beraterin deutlich:

„Eine Schutzwohnung sollte etwas Dauerhaftes sein, und die Beratungslandschaft im Bereich Menschenhandel, Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit ist ja überhaupt nicht durchfinanziert. Das heißt: Es sind ja immer Projektfinanzierungen. Und wer macht denn da mit wem einen Mietvertrag?“

Berater\*in, Baden-Württemberg

### 4.4 Handlungsbedarf 4: Zugang zum Recht schnell und reibungslos sichern

Der Zugang zu einer angemessenen und sicheren Unterkunft ist eng mit der Frage verbunden, ob und wie schnell die Ermittlungsbehörden Bescheinigungen für die Betroffenen ausstellen, aus denen hervorgeht, dass es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass sie Betroffene von Menschenhandel sind (Kapitel 2.2.2). Einige Interviewpartner\*innen aus FBS berichten, dass eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden gelingt. Von Vorteil wären bundesweit einheitliche Regelungen darüber, wann und wie solche Bescheinigungen schnell und unkompliziert ausgestellt werden (siehe Kapitel 2.2.4). Ein erster Schritt hierfür könnten Runde Tische auf regionaler Ebene wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen sein, die eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Behörden und FBS etablieren. In einem weiteren Schritt könnte sich auf Zuständigkeiten und Abläufe geeinigt werden.

Die Aussicht, Zugang zu weiteren Rechten (medizinische Versorgung, Übersetzungen, rechtliche Beratung und Vertretung im Strafverfahren und zur Geltendmachung von Lohnansprüchen, Schadenersatz und Entschädigungsansprüchen nach dem sozialen Entschädigungsrecht gemäß SGB XIV) zu erhalten, hängt zumeist daran, ob diese Abläufe reibungslos gelingen.

82 Die digitalen Landkarten der Berichterstattungsstelle Menschenhandel geben einen Überblick über die Kooperationsdokumente zur Regelung der Zusammenarbeit von Behörden und FBS sowie ihre jeweiligen Inhalte (gegliedert nach vier Säulen): <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/berichterstattungsstelle-zu-menschenhandel/nationaler-verweismechanismus>.

83 Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit von Behörden und Zivilgesellschaft bei der Umsetzung von Rechten von Betroffenen ergibt sich sowohl aus der Konvention gegen Menschenhandel als auch aus der EU-RL MH, vgl. DIMR (2024).

## 5 Leitlinien für angemessene und sichere Unterkünfte

Aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel leiten sich Verpflichtungen für die Bereitstellung von Unterkünften für Betroffene von Menschenhandel ab: Unterkünfte sollen leicht zugänglich, angemessen, sicher sowie in ausreichender Anzahl verfügbar sein. Doch die Umsetzung dieser Verpflichtungen in Deutschland offenbart Probleme, wie die Interviews mit Beratungsstellen und Behörden zeigen. Die unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten in den Bundesländern und die vielfältigen Bedarfe der Betroffenen erfordern ein hohes Maß an Flexibilität. Die Frage, welche spezifischen Unterkünfte geschaffen werden müssen, lässt sich nicht pauschal beantworten. Die folgenden Leitlinien können bei der Erarbeitung bundesweiter Mindeststandards unterstützen und bieten eine erste Grundlage für die weitere Erarbeitung von Konzepten zur Bereitstellung von Unterkünften für Betroffene von Arbeitsausbeutung.

### 5.1 Räume für alle Zielgruppen einrichten

Die Interviews verdeutlichen, dass flexible Strukturen mit Unterkünften für verschiedene Zielgruppen benötigt werden. Die Beschaffenheit der Räume sollten sich an den jeweiligen Bedarfen orientieren. Dafür müssen mindestens folgende Strukturen geschaffen werden:

- Schutzräume für Personen, die von Täter\*innen bedroht werden
- Schutzräume für Frauen, trans, intergeschlechtliche, nicht binäre und agender Personen
- flexibel gestaltbare und ausreichend große Wohneinheiten für Gruppen
- abtrennbare Einheiten für Paare und gegebenenfalls Familien

### 5.2 Schutz vor Täter\*innen sicherstellen

Betroffene von Menschenhandel und gegebenenfalls auch ihre Familienangehörigen befinden sich oft in einer unmittelbaren Gefährdungslage. Die Auswahl der Unterkunft muss deshalb immer die Gefahrenprognose der Polizei berücksichtigen. Bei Bedarf muss die Unterkunft ausreichenden Schutz vor den Täter\*innen gewährleisten. Das umfasst mindestens:

- die Geheimhaltung der Unterkunftsadresse
- eine tatort- und milieuferne Unterbringung
- eine Lage der Unterkunft, die für die Polizei und die Mitarbeitenden der FBS gut erreichbar ist und Anonymität ermöglicht

### 5.3 Ein stabilisierendes Umfeld schaffen

Sicherheit bedeutet für Betroffene mehr als physische Sicherheit. Ebenso wichtig ist auch ein stabilisierendes Umfeld, das ihre Bedürfnisse berücksichtigt. Das umfasst mindestens:

- Einzelzimmer, in die Betroffene sich nach eigenem Bedarf zurückziehen und die sie jederzeit abschließen können
- psychosoziale geschlechtersensible Beratung je nach Bedarfslage
- 24-Stunden-Erreichbarkeit von Betreuungspersonen

### 5.4 Alltag ermöglichen

Betroffene kommen häufig aus einer Situation starker Kontrolle, in der sie nicht mehr selbst

über ihren Alltag bestimmen konnten. Die Unterbringung sollte ihnen deshalb ermöglichen, sich wieder eine Tagesstruktur zu schaffen und den eigenen Alltag zu gestalten. Das umfasst mindestens:

- Kochgelegenheiten
- räumliche Trennung von Beratung und Wohnung
- Zugang zu Freizeitangeboten
- Zugang zu Schulen und Betreuungsangeboten für Kinder
- Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr

## 5.5 Perspektiven aufzeigen

Für die Stabilisierung der Betroffenen spielt auch die Entwicklung von Zukunftsperspektiven eine wichtige Rolle. Beratungen dazu sollten zwar von der Unterkunft getrennt erfolgen, Informationen über Unterstützungs- und Kontaktmöglichkeiten sollten in verschiedenen Sprachen am Ort der Unterkunft jedoch ausliegen beziehungsweise leicht verfügbar sein. Das umfasst mindestens:

- Zugang zum Arbeitsmarkt
- Zugang zu Deutschkursen
- Zugang zu Aus- und Fortbildungsangeboten
- Zugang zu einer Rechtsberatung, insbesondere zur Prüfung der Erfolgsaussichten der Geltendmachung von Lohnansprüchen, Schadenersatz und Ansprüchen nach sozialem Entschädigungsrecht (SGB XIV)
- Beratung zum Zugang zu diesen Rechten

## 6 Fazit und Empfehlungen

Die Analyse zeigt, dass es in Deutschland bundesländerübergreifend an spezialisierten Unterbringungsmöglichkeiten für Betroffene von Arbeitsausbeutung fehlt. Sie müssen auf Unterkünfte ausweichen, die den Ansprüchen an Angemessenheit und Sicherheit nicht genügen. Unterkünfte ohne Rückzugsräume, ohne angemessene Betreuung und ohne die notwendigen Sicherheitsstandards verhindern, dass sich Betroffene stabilisieren können. Das wirkt sich letztlich auch negativ auf die Ermittlungsverfahren aus, insbesondere wenn Betroffene Unterkünfte wieder verlassen und in der Folge nicht mehr aufzufinden sind.

Eine angemessene und sichere Unterbringung ist jedoch in erster Linie menschenrechtlich geboten – für Betroffene von Menschenhandel und für alle vulnerablen Gruppen. Ohne eine schnelle und unbürokratische Versorgung, die den Bedarfen der Betroffenen entspricht, kann es nicht gelingen, Betroffene vor Gewalt und erneuter Ausbeutung zu schützen und ihnen Zugang zu ihren Rechten zu gewährleisten. Die Berichterstattungsstelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte empfiehlt daher:

### Bereitstellung von Unterkünften

- Die Bereitstellung von Unterkünften für Betroffene von Arbeitsausbeutung muss sich an den Leitlinien (siehe Kapitel 5) orientieren: Es muss Unterkünfte für alle oben genannten Zielgruppen geben. Unterkünfte müssen Schutz vor Täter\*innen gewährleisten, ein stabiles Umfeld mit Rückzugsmöglichkeiten, Beratung und Betreuung bieten und zugleich einen Alltag ermöglichen. Angebote zur Zukunftsplanung (bezüglich Arbeitsmarkt, Aus- und Fortbildung, Deutschkursen etc.) müssen in der Nähe der Unterkunft erreichbar sein.

- Unterkünfte müssen in Deutschland flächendeckend zur Verfügung stehen. Örtliche Besonderheiten dürfen dabei zu keiner schlechteren Versorgung führen.
- Sofern Unterkünfte für andere Zielgruppen, beispielsweise wohnungslose oder geflüchtete Menschen, für Betroffene von Menschenhandel genutzt werden, muss die Einhaltung der (mensch-)rechtlichen Standards beziehungsweise der Mindeststandards sichergestellt sein.

### Zugang zum Recht

- Der Zugang zum Recht muss sich aus (mensch-)rechtlichen Mindeststandards<sup>84</sup> ergeben, die bundesweit einheitlich gelten. Solche Mindeststandards müssen Vorgaben zur Identifizierung, Weiterleitung von Betroffenen, Zuständigkeiten und Zusammenarbeit der zuständigen Akteure, zu den Rechten von Betroffenen und den damit einhergehenden staatlichen Verpflichtungen (so auch zum Recht auf angemessene und sichere Unterkunft) beinhalten. Sie sollten in Kooperationsdokumenten festgehalten sein. Ihre Umsetzung durch beteiligte Behörden und zivilgesellschaftliche Organisationen sollte regelmäßig evaluiert werden.
- Das Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel sollte unabhängig von der Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren erteilt werden können. Das erleichtert die menschenrechtskonforme Anwendung des Grundsatzes, wonach die Unterstützung und Betreuung (damit auch die Unterkunft) nicht abhängig gemacht werden soll von der Bereitschaft der Betroffenen, als Zeug\*innen aufzutreten beziehungsweise im Strafverfahren zu kooperieren.<sup>85</sup> Zugleich entscheidet sich die Frage des Aufent-

84 Ebd.

85 Vgl. Art. 12 Abs. 6 Europaratskonvention gegen Menschenhandel und Art. 11 Abs. 3 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel.

halts beziehungsweise der Unterkunft dann auch nicht danach, ob die Aussage der Betroffenen von den Ermittlungsbehörden als sachgerecht für die Strafverfolgung erachtet wird.

- Zur zügigeren Entscheidung über die Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG sollte nach § 72 Abs. 6 AufenthG auch die Beteiligung von spezialisierten Fachberatungsstellen möglich und ausreichend sein.
- Die Leistungsberechtigung für betroffene EU-Bürger\*innen sollte sich direkt aus § 7 SGB II ergeben. Die Ergänzung von § 7 SGB II stellt nicht nur Rechtssicherheit her, die Leistungsberechtigung für Betroffene gilt damit auch flächendeckend, das heißt auch für JobCenter, die von den kommunalen Gebietskörperschaften (Landkreise oder Städte) unabhängig von der Bundesagentur in eigener Trägerschaft betrieben werden.

### Finanzierung

- Sämtliche Maßnahmen zur besseren Bereitstellung von Unterkünften für Betroffene von Arbeitsausbeutung müssen mit entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen hinterlegt sein. Dazu gehört eine langfristige und verlässliche Finanzierung für Fachberatungsstellen, welche den besonderen Beratungs- und Betreuungsaufwand in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung berücksichtigt.
- Fonds sollten flächendeckend durch alle Bundesländer bereitgestellt werden. Der Zugang zu den Mitteln sollte niedrigschwellig, transparent und ohne Kostenrisiko der Beanspruchenden oder Antragstellenden (FBS und Betroffene) sein. Um dies zu gewährleisten, sollte die Nutzung bestehender Fonds regelmäßig evaluiert und die Rahmenbedingungen für deren Nutzung gegebenenfalls angepasst werden.

### Verfahren

- Zur Verbesserung der Unterkunftsstruktur für Betroffene von Arbeitsausbeutung sollte ein Konzept für Mindeststandards entwickelt wer-

den. Das Konzept sollte neben den Qualitätsstandards für Unterkünfte einen gesamtstrategischen Ansatz verfolgen, der auch die Finanzierung, den Zugang zum Recht, das Verfahren und Evaluierungsprozesse berücksichtigt. Hierfür könnte eine Unterarbeitsgruppe der Bund-Länder-Arbeitsgruppen (BLAGen) – möglicherweise später die noch einzurichtende nationale Koordinierungsstelle gegen Menschenhandel – beauftragt werden.

- Betroffene sollten in die Erarbeitung des Konzepts einbezogen werden. Bei einer solchen Beteiligung ist auf eine angemessene Entschädigung und einen traumasensiblen Ansatz zu achten.
- Einige Bundesländer könnten das verabschiedete Konzept zunächst in Form von Modellprojekten umsetzen.
- Die Umsetzung in den Bundesländern könnten im Rahmen der bestehenden Fachgremien zu Menschenhandel (zum Beispiel Runde Tische) begleitet werden.
- Die Ergebnisse der Umsetzung sollten in den Bund-Länder-Arbeitsgruppen (BLAG) vorgestellt, besprochen und gegebenenfalls weitere Handlungsbedarfe zur Prüfung an eine künftige Unterarbeitsgruppe der BLAG zurückgegeben werden.

### Nationale Aktionspläne gegen Menschenhandel

- Beide Nationalen Aktionspläne der Bundesregierung – das heißt der gemeinsame Nationale Aktionsplan der Bundesregierung, koordiniert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel), und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit) – sollten die Maßnahmen zur Sicherstellung von Unterkünften für Betroffene von Arbeitsausbeutung enthalten: die Erarbeitung eines Konzepts, erforderliche Gesetzesänderungen und andere Maßnahmen sowie die fachliche Unterstützung der Bundesländer bei der flächendeckenden Einrichtung von angemessenen und sicheren Unterkünften.

## 7 Literatur

**Allenberg, Nele / González Méndez de Vigo, Nerea** (2021): Die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels: Impulse für die Unterbringung von Opfern von Menschenhandel. In: Heuser, Helene / Junghans, Jakob / Kluth, Winfried (Hg.): 2021 – Der Schutz vulnerabler Personen

**Bundesagentur für Arbeit** (2024): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Weisungen. § 7 SGB II Leistungsberechtigte. [https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok\\_ba015897.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba015897.pdf) (abgerufen am 05.06.2024)

**Bundeskriminalamt (BKA)** (2023): Menschenhandel und Ausbeutung. Bundeslagebild 2022. Wiesbaden. <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2022.html?nn=27956> (abgerufen am 02.05.2024)

**Bundesministerium des Innern** (2009): Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz. M. Migration, Integration; Flüchtlinge; Europäische Harmonisierung

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (o.J.): Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. <https://www.kok-gegenmensenhandel.de/menschenhandel/was-ist-menschenhandel/formen-der-ausbeutung/arbeitsausbeutung>

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (2017): Unterbringung von Betroffenen des Menschenhandels in Deutschland gesichert? Berlin. [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/Publikationen\\_KOK/KOK\\_Studie\\_Unterbringung\\_2017\\_18.10.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Studie_Unterbringung_2017_18.10.pdf) (abgerufen am 07.02.2024)

**Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR)** (1991): CESCR General comment No. 4: The right to adequate housing (Art. 11 (1) of the Covenant)

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.** (2020): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur bedarfsgerechten Unterbringung von Minderjährigen, die von Menschenhandel und Ausbeutung betroffen sind. Berlin. [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-14-20\\_menschenhandel.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-14-20_menschenhandel.pdf) (abgerufen am 07.02.2024)

**Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)** (2024): Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel – Mindeststandards für die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Zivilgesellschaft. Handreichung zur Aus- und Umarbeitung von Kooperationsvereinbarungen

**Engelmann, Claudia / Mahler, Claudia / Follmar-Otto, Petra** (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland: Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)

**Europarat** (2005): Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Warschau. <https://rm.coe.int/16800d3812> (abgerufen am 08.12.2021)

**Feltes, Thomas u.a.** (April 2018): Opfererfahrungen von Geflüchteten in Deutschland. Übersichtsarbeit zum Stand der Forschung. Bochum/Köln: Ruhr-Universität Bochum. [https://flucht.rub.de/images/arbeitspapiere/arbeitspapier02\\_flucht\\_als\\_sicherheitsproblem.pdf](https://flucht.rub.de/images/arbeitspapiere/arbeitspapier02_flucht_als_sicherheitsproblem.pdf)

**Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA)** (2015): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. First evaluation round. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/83554/4eb8684be3382a933c57bf413ef27781/20150603-greta-report-data.pdf> (abgerufen am 05.06.2024)

**Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA)** (2019): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011> (abgerufen am 07.02.2024)

**Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA)** (2024): Evaluation Report - Germany. Third evaluation round Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings. <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-germany-third-evaluation-round-focus-access/1680b04977> (abgerufen am 04.07.2024)

**Krug, Anne-Kathrin** (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren. Eine Untersuchung zur Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU in Deutschland

**Krug, Anne-Kathrin** (2023): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Ermittlungsverfahren. Eine Untersuchung zur Bedeutung von Betroffenenrechten für das Strafverfahren. Berlin

**Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg** (2023): Leitfaden zur Bekämpfung von Menschenhandel Baden-Württemberg. [https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads\\_Gegen\\_Gewalt\\_an\\_Frauen/Leitfaden-Bekaempfung-Menschenhandel-BW\\_barrierefrei.pdf](https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gegen_Gewalt_an_Frauen/Leitfaden-Bekaempfung-Menschenhandel-BW_barrierefrei.pdf) (abgerufen am 05.06.2024)

**Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport / Niedersächsisches Justizministerium** (2020): Zusammenarbeit zum Schutz von Betroffenen des auf sexuelle Ausbeutung gerichteten Menschenhandels und der Zwangsprostitution (Gem. RdErl. d. MI, d. MS u. d. MJ v. 16. 7. 2020 – 23.2-12334/15-4 –)

**Thielmann, André / Melyokhina, Olga** (2013): Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Nordrhein-Westfalen. Erscheinungsformen, Unterstützungsstrukturen und Handlungsbedarf. [https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/wp-content/uploads/2018/09/situationsbericht\\_nrw\\_2013.pdf](https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/wp-content/uploads/2018/09/situationsbericht_nrw_2013.pdf) (abgerufen am 07.02.2024)

**Vereinte Nationen** (29.12.2005): Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

**Zingerle, Markus, Alionis, Dzhmalis** (2013): Männer als Betroffene von Menschenhandel in Österreich. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Rahmen des dritten Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels 2012–2014.

# 8 Anhang

## 8.1 Liste der Interviews und Anfragen

<b>Beratungsstelle</b>	Berlin	Interview, März 2024
<b>Beratungsstelle</b>	Thüringen	Interview, März 2024
<b>Beratungsstelle</b>	Nordrhein-Westfalen	Interview, Februar 2024
<b>Beratungsstelle</b>	Baden-Württemberg	Interview, Februar 2024
<b>Beratungsstelle</b>	MENVIA	Interview, Februar 2024
<b>Landesministerium</b>	Nordrhein-Westfalen	Interview, März 2024
<b>Landesministerium</b>	Brandenburg	Interview, März 2024
<b>Landesministerium</b>	Berlin	Interview, März 2024
<b>LKA</b>	Berlin	Interview, März 2024
<b>Betroffene</b>		Interview, März 2024
<b>Hauptzollämter (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Schleswig-Holstein)</b>		Schriftliche Anfrage



## 8.2 Leitfaden

Der Leitfaden wurde für die jeweiligen Gruppen von Expert\*innen (Mitarbeitende von Landesministerien, Ermittlungsbehörden, Fachberatungsstellen) entsprechend angepasst.

### Situationsbeschreibung: Unterbringungsmodelle

#### Leitfrage: Welche Möglichkeiten der Unterbringung für Betroffene von Arbeitsausbeutung existieren in Ihrem Bundesland?

Mögliche Nachfragen hinsichtlich folgender Aspekte:

- Zusammenarbeit mit Akteuren in Hilfestrukturen für andere Zielgruppen (zum Beispiel Frauenhilfesystem, Jugendhilfe, Unterstützung für Obdachlose)
- Zugang für verschiedene Betroffenenengruppen (nach Geschlecht, Alter, Aufenthaltsstatus)
- Unterbringungsmöglichkeiten zu verschiedenen Zeitpunkten (unmittelbar nach Identifizierung, im Ermittlungsverfahren, im Strafverfahren, langfristig)
- Finanzierungsmodelle

### Bedarfsgerechte Unterbringung

#### Leitfrage: Welche Kriterien muss eine Unterkunft Ihrer Ansicht nach erfüllen, um für Betroffene von Arbeitsausbeutung „angemessen und sicher“ zu sein?

### Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Behörden

#### Leitfrage: Welche Rolle spielen Behörden bei der Unterbringung von Betroffenen von Arbeitsausbeutung?

Mögliche Nachfragen hinsichtlich folgender Aspekte:

- Rolle der JobCenter: Leistungen für EU-Bürger\*innen, Unterschiede zwischen JobCentern in alleiniger kommunaler Trägerschaft und gemeinsamer Trägerschaft mit der BA
- Rolle der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Polizei

### Forderungen

#### Leitfrage: Mit welchen Maßnahmen könnte die Unterbringungssituation für Betroffene von Arbeitsausbeutung verbessert werden?

Mögliche Nachfragen hinsichtlich folgender Aspekte:

- Gesetzlicher Regelungsbedarf
- Bundesweite Mindeststandards für die Unterbringung

## 8.3 Abkürzungen

<b>AsylbLG</b>	Asylbewerberleistungsgesetz
<b>AufenthG</b>	Aufenthaltsgesetz
<b>AÜG</b>	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
<b>BKA</b>	Bundeskriminalamt
<b>BLAG</b>	Bund-Länder-Arbeitsgruppe
<b>BMAS</b>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
<b>BMFSFJ</b>	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>FBS</b>	Fachberatungsstelle
<b>FreizugG/EU</b>	Freizügigkeitsgesetz/EU
<b>GRETA</b>	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
<b>KOK</b>	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel KOK e.V.
<b>LKA</b>	Landeskriminalamt
<b>RL</b>	Richtlinie
<b>SchwarzArbG</b>	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigungen
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>StGB</b>	Strafgesetzbuch
<b>UN</b>	United Nations
<b>VO (EU)</b>	Verordnung der Europäischen Union



## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

ANALYSE | Juli 2024

ISBN 978-3-949459-51-1 (PDF)  
ISBN 978-3-949459-52-8 (Print)

### ZITIERVORSCHLAG

Felbinger, Charlotte; Krug, Anne-Kathrin; Seitz, Tobias (2024): „Ein bisschen sicherer als auf der Straße“. Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Gefördert vom:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

### LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### TITELFOTO

© iStock.com/Creativebird

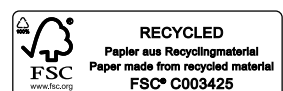
### SATZ

[www.avitamin.de](http://www.avitamin.de)

### DRUCK

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG

Gedruckt auf 100 % Altpapier



Dieses Druckerzeugnis ist mit dem Blauen Engel ausgezeichnet.

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)