

Säule 2: Individuelle Unterstützung und Zugang zum Hilfesystem

Stand Oktober 2023

Diese Übersicht enthält Ergebnisse einer qualitativen Inhaltsanalyse der Berichterstattungsstelle Menschenhandel. Hierfür wurde geprüft, inwiefern Kooperationsdokumente im Bereich Menschenhandel auf Ebene der Bundesländer die Kriterien der Säule 1: Identifikation und Schutz eines Nationalen Verweismechanismus erfüllen.¹ Eine vollständige Übersicht finden Sie online unter www.dimr.de/nrm.

Die zweite Säule im Rahmen der Implementierung eines NRM umfasst die unmittelbare Vermittlung von Betroffenen an die jeweiligen Stellen, die ihnen den **Zugang zum Hilfesystem** ermöglichen. Zu den Hilfeleistungen zählen insbesondere die **Sicherung des Lebensunterhalts** sowie eine **sichere und angemessene Unterkunft**. In Deutschland sind diese Leistungen an den Aufenthaltsstatus gebunden und beruhen je nach aufenthaltsrechtlicher Situation auf Ansprüchen nach SGB II, SGB XII oder AsylbLG. Darüber hinaus muss die **medizinische Versorgung**, so auch die **psychosoziale Stabilisierung** der Betroffenen gewährleistet sein.

In Deutschland stellen die Fachberatungsstellen die entscheidende Schnittstelle dar, um den Zugang zu diesen Leistungen zu koordinieren. Dies kann nur in enger Kooperation mit den Behörden gelingen, welche die rechtlichen Ansprüche der Betroffenen auf Schutz und Unterstützung umsetzen. Dazu zählen insbesondere Jobcenter, Agenturen für Arbeit, Sozialämter und Ausländerbehörden. Damit Betroffene effektiv auf die ihnen zustehenden Hilfeleistungen zugreifen können und die Verfahrensabläufe für alle Beteiligten transparent sind, sollten **Zuständigkeiten und Verfahrenswege** in diesen Behörden festgelegt und dargestellt werden.

Die vorliegenden Ergebnisse lassen keine abschließende Bewertung der Umsetzung dieser Säule zu. Eine qualitative Dokumentenanalyse bildet weder Strukturen oder standardisierte Verfahrensabläufe ab, die unabhängig von schriftlichen Dokumenten existieren, noch wurde die praktische Anwendung der Dokumente geprüft.

¹ Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2022): National Referral Mechanisms – A Practical Handbook. 2nd Edition. Warsaw.

1 Ergebnisse der Analyse der zweiten Säule je Bundesland

1.1 Baden-Württemberg

(Der 2023 erschienene „Leitfaden zur Bekämpfung von Menschenhandel Baden-Württemberg für Behörden und vom Land anerkannte Fachberatungsstellen“ wurde noch nicht berücksichtigt.)

Beide Leitfäden erläutern detailliert den Verfahrensweg der Verweisung von Betroffenen zwischen Behörden und Fachberatungsstellen. Der 2016 verfasste Leitfaden beinhaltet dafür **schematische Diagramme** im Anhang. Der 2019 verfasste Leitfaden beschreibt den Verweisablauf je nach Erstkontakt. Die Fachberatungsstellen haben die Aufgabe, Betroffene **psychosozial zu beraten** und dabei zu unterstützen, Ansprüche bei Behörden geltend zu machen. Gleichzeitig werden Polizeibehörden ebenfalls angehalten „Formalitäten bei den zuständigen Behörden“ wie Leistungs- und Ausländerbehörde zu regeln (S. 17). Die gesetzlichen **Leistungsansprüche** nach AsylbLG, SGB II, III und XII auf **Unterkunft, Lebensunterhalt und medizinische Versorgung** werden je nach aufenthaltsrechtlichem Status erläutert. Im Anhang des Dokuments von 2016 findet sich auch ein Musterantrag für Leistungen. Darüber hinaus sollen **Praxistipps** zu „Leistungen für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“, „Leistungen für Personen aus Drittstaaten“ und „Unterbringung“ im Dokument von 2019 den **Zugang zu Hilfeleistungen** verbessern. In beiden Dokumenten finden sich im Anhang Informationen und Adressen für Anwender*innen, um die Weitervermittlung zu erleichtern.

1.2 Bayern

Laut Zusammenarbeitsvereinbarung sollen Polizeibehörden **Betroffene**, in geeigneten Fällen **an Fachberatungsstellen vermitteln**. Die Sozial- und Ausländerbehörden werden zu einer engen Zusammenarbeit mit den Fachberatungsstellen und der Polizei angehalten. Sie haben den Auftrag, im Fall eines „Aufgriffs“ (einer Identifizierung) von Betroffenen, **Fachberatungsstellen zu informieren**. Die Fachberatungsstellen haben unter anderem die Aufgabe, Betroffene **psychosozial zu beraten** und zu stabilisieren, **medizinische Behandlung** zu vermitteln, sie bei der Regelung der Formalitäten bei den Ausländer-, Sozial-, Einwohner- und Arbeitsämtern zu unterstützen und teilweise **(Not-)Unterkünfte** bereitzustellen. Die behördliche Zuständigkeit für **Sozialleistungen** wird ausschließlich für Personen mit „nicht gefestigtem [Aufenthalts-]Status“ im Rahmen des AsylbLG benannt.

1.3 Berlin

Laut Kooperationsvereinbarung sollen Ermittlungsbehörden Betroffene bereits beim ersten Kontakt über das Unterstützungsangebot der Fachberatungsstellen **informieren** und ihnen ein Hinweisblatt über ihre Rechte als Betroffene aushändigen. Beim Antreffen minderjähriger Betroffener sind die Polizeibehörden „verpflichtet den Jugend-/Mädchennotdienst und die jeweilige Beratungsstelle anzurufen“ (Anlage 3, S. 12). Auch wenn die Vereinbarung keine Zuständigkeiten der Ausländerbehörden regelt, werden diese beauftragt, für Ermittlungs- und andere Behörden sowie für die Fachberatungsstellen eine **zentrale Ansprechperson** bereitzustellen. In den Aufgabenbereich der Fachberatungsstellen fallen **psychosoziale Beratung, Vermittlung medizinischer Versorgung, Begleitung zu Behördengängen** und die **Unterbringung** von Betroffenen. Gesetzliche Grundlagen oder konkrete Verfahrenswege für den Zugang zu **Sozialleistungen** erwähnt das Dokument nicht, auch wenn im angehängten Hinweisblatt für Betroffene auf das Recht, Leistungen für den Lebensunterhalt zu erhalten, hingewiesen

wird. Außerhalb der Dienstzeiten der Beratungsstellen haben auch Polizeibehörden den Auftrag, Betroffene in **sicheren Erstunterkünften** unterzubringen.

1.4 Brandenburg

In diesem Bundesland liegt kein aktuelles Kooperationsdokument vor.

1.5 Bremen

In diesem Bundesland liegt kein aktuelles Kooperationsdokument vor.

1.6 Hamburg

Die Kooperationsvereinbarung erläutert die **Verfahrensabläufe** und den **Verweis** von Betroffenen zwischen den beiden beteiligten Akteuren detailliert. Die Polizei wird angehalten, Betroffene über das Beratungsangebot der Fachberatungsstelle **zu informieren** und „– soweit Einverständnis besteht – **Kontakt zu KOOFRA e. V. herzustellen**“ (S. 9). Als Aufgaben der Fachberatungsstelle werden unter anderem „**psychosoziale Unterstützung**“ und Vermittlung **medizinischer Versorgung** für Betroffene benannt (S. 11). Bei **Minderjährigen** kommen auch **Beratung, Unterstützung und Sprachmittlung** für Jugendämter und Vormünder hinzu. Die Vermittlung einer **Unterkunft** erfolgt für „aussagebereite, gefährdete Betroffene“ durch den Operativen Opferschutz der Polizei (S. 10). In anderen Fällen werden betroffene Frauen und „transidentische“ Personen durch die Fachberatungsstelle oder die zentrale Anlaufstelle der Frauenhäuser „24/7“ untergebracht. Für betroffene Männer weist das Dokument auf eine **Versorgungslücke** hin und stellt klar, dass „Übernachtungsstätten für Wohnungslose nicht als sichere Unterbringung [...] gelten“ (S. 10, FN 8). Die Zuständigkeiten anderer Behörden für die **Sicherung des Lebensunterhalts** von Betroffenen erwähnt das Dokument nicht. Jedoch wird auf die Existenz eines **eigenen Kontakts** für die beiden Kooperationspartner bei der Ausländerabteilung des Einwohnerzentralamts hingewiesen.

1.7 Hessen

Die Kooperationsvereinbarung beauftragt die Polizeibehörden, Betroffene von Menschenhandel frühzeitig auf das Angebot der Fachberatungsstellen **hinzuweisen** und nach Zustimmung auch den **Kontakt herzustellen**. Neben der Aufgabe der Fachberatungsstellen, **Unterbringung, „psychosoziale Beratung und Begleitung“, medizinische Versorgung** und die „Sicherung der **materiellen Existenz**“ im Einzelfall zu organisieren und zu koordinieren (S. 6), werden auch Zuständigkeiten auf behördlicher Seite formuliert: „Der Erstkontakt zu den Sozialbehörden wird in der Regel von der Polizei hergestellt“ (S. 12). Darüber hinaus „soll die Sozialbehörde dafür Sorge tragen, dass im betreffenden Amt eine **personelle Zuständigkeit** für die Gruppe der Opfer von Menschenhandel besteht“ (S. 13). Auch eine **feste kommunale Zuständigkeit** wird empfohlen. Das Dokument erläutert die **Versorgung von Betroffenen aus Drittstaaten** je nach Aufenthaltsstatus und im Bedarfsfall durch einen Erlass der Landesregierung zur „Alimentation von [...] Opferzeuginnen“ (S. 20). Zuständigkeiten und Verfahrenswege im Hilfesystem werden in der Vereinbarung ausführlich dargestellt. Regelungen zur Versorgung von Betroffenen aus EU-Staaten werden nicht erwähnt.

1.8 Mecklenburg-Vorpommern

Die Kooperationsvereinbarung beauftragt die Polizeibehörden, potenziell Betroffene über das Unterstützungsangebot der Fachberatungsstelle **aufzuklären**. Die eingerichtete polizeiliche Koordinierungsstelle „KOST OM“ ist dafür zuständig, sowohl die Ausländerbehörde als auch die Fachberatungsstelle unverzüglich miteinzubinden und Regelungsbedarf bei weiteren Behörden zu

prüfen. Die Fachberatungsstelle ist für **psychosoziale Beratung** sowie für die Unterstützung bei der Sicherung von **existenziellen und medizinischen Grundbedürfnissen** zuständig. **Zuständigkeiten oder Ansprechpersonen** bei den dafür relevanten Behörden werden nicht benannt. Darüber hinaus soll die Fachberatungsstelle die **Unterbringung** in Absprache mit der polizeilichen Koordinierungsstelle sicherstellen. Die gesetzlichen Grundlagen, die Ansprüche auf **Sozialleistungen** festlegen, werden nicht erwähnt.

1.9 Niedersachsen

Der Erlass verpflichtet die beteiligten Behörden dazu, **Fachberatungsstellen zu informieren**, falls sie bei Betroffenen Anhaltspunkte für Menschenhandel feststellen. Die Betroffenen sind umgehend auf die mögliche Unterstützung durch Fachberatungsstellen **hinzuweisen**. Diese haben umfassende Beratungs- und Unterstützungsaufgaben. Dazu gehören die Vermittlung von **medizinischer Versorgung, psychosoziale Beratung**, das Organisieren einer **Unterbringung** und die Begleitung der Betroffenen zu Behördengängen. **Feste Ansprechpersonen** werden auf behördlicher Seite nicht festgelegt. Für **Sozialleistungen** verweist der Erlass sowohl für Betroffene aus Drittstaaten als auch aus EU-Staaten auf die Gesetzeslage nach SGB II, SGB XII und AsylbLG, differenziert nach dem jeweiligen Aufenthaltsstatus.

1.10 Nordrhein-Westfalen

Die Konzeption beauftragt die Polizei, Fachberatungsstellen „möglichst frühzeitig über den Aufgriff“ von Betroffenen zu **informieren** (S. 32) und die Betreuung der Betroffenen auch „durch qualifizierte Fachberatungsstellen [...] **sicherzustellen**“ (S. 22). Darüber hinaus sollen bereits beim ersten Antreffen Dolmetscher*innen durch die Polizei hinzugezogen werden. Das Dokument erwähnt die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit der Polizei mit Fachberatungsstellen, unter anderem, um eine sichere und betreute **Unterbringung** zu gewährleisten und um **Arztbesuche** und Behördengänge durchzuführen. Als Aufgaben der Fachberatungsstellen werden „soziale, wirtschaftliche, medizinische und psychologische Unterstützung“ der Betroffenen betont (S. 32). Die Konzeption erwähnt auch die gesetzlichen **Ansprüche auf Lebensunterhalt** nach SGB II, SGB XII und AsylbLG und beschreibt die Zusammenarbeit mit den Zuständigen Stellen. Es empfiehlt für die meisten Akteure, bereits anlassunabhängig „**deliktsspezifische Ansprechpartner**“, speziell bestimmte Bedienstete oder „**erforderliche Strukturen**“ einzurichten, um die Zusammenarbeit der Akteure zu verbessern.

1.11 Rheinland-Pfalz

Viele der im Kooperationskonzept genannten Akteure, die mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen könnten, haben „die Aufgabe, die Verdachtsfälle von Menschenhandel den Strafverfolgungsbehörden zu melden sowie gegebenenfalls Informationsmaterial zu Beratungsstellen“ auszuhändigen (zum Beispiel S. 10). Als erste und **zentrale Kontaktstelle** für andere Stellen werden stets Polizeibehörden, nicht Fachberatungsstellen benannt. In dringenden Fällen soll die **Versorgung der Betroffenen** durch einen vom Land eingerichteten „**Sozialfonds**“ gewährleistet werden. Sollten **Sozialleistungen** nicht bereits beantragt worden sein, sollen die Fachberatungsstellen die Beantragung veranlassen. Die jeweiligen Ansprüche nach AsylbLG, SGB II und SGB XII werden je nach Aufenthaltsstatus und Situation der Betroffenen strukturiert erläutert. Auch **Leistungen für EU-Bürger*innen und Minderjährige** nach SGB VIII werden berücksichtigt. Der Zugang zu **medizinischer Versorgung** wird im Aufgabenbereich der Fachberatungsstellen erwähnt. Das Dokument enthält einen umfangreichen Anhang mit entsprechenden Vorlagen und **Kontaktadressen** aller Stellen. **Feste Ansprechpersonen** sieht das Konzept für Fachberatungsstellen, nicht für Behörden vor.

1.12 Saarland

In der 2016 verfassten Vereinbarung wird die Polizei angehalten, **Kontakt zur Fachberatungsstelle herzustellen**, falls dies von Betroffenen gewünscht ist. Sie beinhaltet überwiegend allgemeine Aufgabenbeschreibungen der beiden Akteure und regelt keine **Verfahrensabläufe** oder die Zusammenarbeit mit weiteren Behörden. Der 2018 verfasste Leitfaden benennt **Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe** im Bereich der zweiten Säule sehr umfassend. Neben Verantwortlichkeiten der Fachberatungsstelle für „verdeckte **Unterbringung**“, „Hilfestellung bei der **Sicherung der materiellen Existenz**“ und „kontinuierliche[r] **psycho-soziale[r] Betreuung**“ (S. 3) erläutert der Leitfaden den Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG, SGB II, SGB III, SGB XII und SGB VIII. Aufgrund „der besonderen Gefährdungssituation“ von Betroffenen verpflichtet der Leitfaden die beteiligten Behörden dazu, „**spezielle Ansprechpersonen**“ für die Fachberatungsstellen zu benennen und sie zeitnah bei der Terminvergabe zu berücksichtigen. So sollen „lange Wartezeiten [...] vermieden“ und „im Einzelfall auch ein Termin außerhalb der regulären Servicezeiten“ ermöglicht werden (S. 17). Besonders hervorzuheben ist ein „**Notfonds**“, über den Fachberatungsstellen **kurzfristige Versorgungsleistungen** decken können.

1.13 Sachsen

Die Kooperationsvereinbarung beauftragt die Polizeibehörden, bereits beim ersten Kontakt mit Betroffenen diese über das Unterstützungsangebot der Fachberatungsstelle zu **informieren**. Ebenso soll die **Fachberatungsstelle frühzeitig eingebunden** werden. Darüber hinaus sollen die Polizeidienststellen **feste Ansprechpartner*innen** für die Fachberatungsstellen benennen. Die Aufgaben der Fachberatungsstelle umfassen **psychosoziale Beratung**, die Vermittlung **medizinischer Versorgung**, die **Unterbringung** der Betroffenen und auch die Regelung von Formalitäten bei zuständigen Behörden. Die gesetzlichen Grundlagen oder konkrete Regelungen hinsichtlich **Sozialleistungen** und der Zusammenarbeit mit Leistungsbehörden enthält das Dokument nicht.

1.14 Sachsen-Anhalt

Der Erlass beauftragt die Polizeibehörden, Betroffene über das Angebot der Fachberatungsstelle zu **informieren**, ihnen ein Hinweisblatt auszuhändigen und die Fachberatungsstelle frühestmöglich miteinzubeziehen. Die Fachberatungsstelle ist für **psychosoziale Beratung** und qualifizierte Unterstützung der Betroffenen, zum Beispiel im Umgang mit Behörden, zuständig. Detailliertere Regelungen, um die Ansprüche auf **Sozialleistungen und medizinische Versorgung** von Betroffenen sichtbar zu machen, sind nicht Teil des Erlasses. Während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist ist die **Unterbringung** in Frauenhäusern mit erhöhten Sicherheitsvorkehrungen und nach der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in einer Wohnung vorgesehen. Neben Einbezug der Fachberatungsstelle ist die Polizei bei Verdacht auf Menschenhandel verpflichtet, Informationen an die Ausländerbehörde weiterzuleiten sowie beim Verdacht auf Kinder und Jugendliche, Jugendamt und Familiengericht einzuschalten.

1.15 Schleswig-Holstein

In diesem Bundesland liegt kein aktuelles Kooperationsdokument vor.

1.16 Thüringen

In diesem Bundesland liegt kein aktuelles Kooperationsdokument vor.