

Ausschuss für  
Menschenrechte

**49. Sitzung am  
30. November 2011**

Ausschuss für Menschenrechte

**17(17)117**

ADrs. 17. Wahlperiode

BM a.D.Dr.in Helga Konrad

**SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME ZUM FRAGENKATALOG DES  
AUSSCHUSSES FÜR MENSCHENRECHTE UND HUMANITÄRE HILFE –  
'MENSCHENHANDEL' AM 30. NOVEMBER 2011**

- Menschenhandel in Europa ist **nicht neu** – er ist uns seit Jahrzehnten bekannt und hat seither stetig zugenommen und sich immer wieder **verändert, was die Methoden der Ausbeutung, die Routen** und auch was die Mittel und Wege der Menschenhändler betrifft, sich dem Zugriff der Behörden und der Exekutive zu entziehen.
- In den letzten Jahren hat dieses kriminelle Geschäft durch die **Globalisierung eine neue Dimension** erhalten. Heute gehört der Menschenhandel zu den am stärksten globalisierten kriminellen Märkten unserer Zeit.
- Im Kampf gegen Menschenhandel wird der Bereich der Arbeitsausbeutung noch immer zu oft vernachlässigt. Ob im Haushalt, in der Landwirtschaft, in der Bauwirtschaft; Restaurantketten oder im Tourismus - es gibt viele Bereiche, wo Menschen möglicherweise ausgebeutet werden. Menschenhandel hat viele unterschiedliche Gesichter. Immer aber zielt er auf die **Ausbeutung von Menschen** ab. Die Opfer (vielfach Frauen und Kinder, aber auch Männer) werden sexuell ausgebeutet oder in Haushalten wie SklavInnen gehalten (**domestic servitude**); sie werden aber auch in die Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft gehandelt und verkauft. Besonders alarmierend ist die Tatsache, dass die Opfer immer jünger werden. Zunehmend werden **Kinder und Jugendliche** in die Porno-Industrie gehandelt und missbraucht, in die illegale Adoption verkauft, zwangsverheiratet oder zu **Bettelei und Diebstahl** genötigt.
- Es ist wichtig, **alle Formen von Menschenhandel** aufzudecken und zu bekämpfen. Bis jetzt hat man sich vorrangig mit Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung beschäftigt, während es kaum ernsthaften Bemühungen gibt, Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung aufzudecken und strafgerichtlich zu verfolgen.
- Obwohl sich inzwischen (besonders im Bereich von Gesetzen und institutionalisierten Mechanismen) Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels abzeichnen, hat sich für **die Opfer dieses Verbrechens** wenig geändert. Für sie bedeutet Menschenhandel nach wie vor Gewalt, Zwang, Angst und tiefe Verzweiflung.

- **Dem Schutz der Opfer**/der Betroffenen von Menschenhandel, muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Tatsächlich geht es hier um das Kernthema im Kampf gegen den Menschenhandel.
- In den meisten europäischen Ländern gibt es inzwischen ein Basisangebot an Hilfsmaßnahmen, wie Shelter, Notwohnungen, Interventionsstellen, Notrufe, Rückführungsprogramme, kurzfristige Unterstützung etc. Allerdings handelt es sich dabei häufig um **Insellösungen** und nicht um **interaktive Strukturen**, die man als umfassende nationale „Referral“-Mechanismen (im Sinne eines integrierten, strategischen Ansatzes, der durchgehend für die uneingeschränkte Wahrung der Menschenrechte der Opfer sorgt) bezeichnen könnte.
- Wie wichtig die Rolle der NGOs bei der Opferbetreuung ist, zeigen Untersuchungen, die darauf hinweisen, dass es keine Sofortlösungen (**keine quick fixes**) gibt und dass Opfer von Menschenhandel erst nach langfristiger (psychologischer) Betreuung wieder in ein normales Leben zurückfinden und soziale Beziehung aufnehmen können.
- Was die Opfer brauchen, um sich aus diesen von Gewalt gekennzeichneten Situationen und aus Lebenszusammenhängen zu befreien, in denen sie ständig der Androhung von oder tatsächlicher Gewalt ausgesetzt sind, ist **umfassende soziale und wirtschaftliche aber auch rechtliche Unterstützung**. Das sog. Empowerment der Betroffenen von MH beginnt mit der Zuerkennung eines klaren, abgesicherten Rechtsstatus.
- Es liegt in der **Verantwortung der Staaten** und ihrer Regierungen, Gesetze und politische Konzepte zu vollziehen und Betreuungsangebote (einschließlich gesundheitliche Betreuung) entsprechend zu unterstützen (finanzieren), die eine **völlige Rehabilitierung** der Opfer ermöglichen.
- Das zentrale Thema in diesem Zusammenhang ist ein (befristetes bzw. dauerndes) **Aufenthalts/Bleiberecht für Opfer** (aus Drittstaaten) in den Transit- und Zielländern, zusätzlich zur **Bedenkzeit** (reflection period), die auf bis zu 6 Monate ausgeweitet werden sollte (Erfahrungen von einschlägigen Opferschutzeinrichtungen).
- Das Aufenthaltsrecht sollte ohne Rücksicht darauf gewährt werden, ob das Opfer in der Lage oder willens ist in einem Strafverfahren auszusagen. **Entkoppelung!** (Selbst wenn Opfer nicht bereit sind, gegen die Menschenhändler auszusagen, verschaffen sie den Behörden dennoch wertvolle Informationen über die Strategien, Praktiken und Netzwerke der Menschenhändler).
- Das Aufenthaltsrecht sollte das Recht der Opfer auf **Zugang zum**

Arbeitsmarkt/Arbeitserlaubnis beinhalten sowie das Recht of Sozialhilfe/staatliche Unterstützung und auf die Verbrechenopfern zustehende Entschädigung. (Dies muss auch für EU StaatsbürgerInnen gelten und ermöglicht werden, die von MH betroffen sind.) Bei der Durchsetzung und Inanspruchnahme, inklusive zivilrechtlicher Ansprüche sollten die Betroffenen/Opfer aktiv unterstützt werden.

- Bundeseinheitliche Regelungen und Praxis sind unbedingt anzustreben.
- Das Entschlagungsrecht/Zeugnisverweigerungsrecht für MitarbeiterInnen von Opferschutzeinrichtungen und Beratungsstellen ist von besonderer Bedeutung, um den Stabilisierungsprozess der Opfer/Betroffenen von Menschenhandel nicht in Frage zu stellen. Wichtige Bereiche, die ausgebaut/eingrichtet werden müssen sind die **gratis Rechtsvertretung**, umfassende **Prozessbegleitung**, der unkomplizierte Zugang zu **umfassender Gesundheitsversorgung** (nicht nur Akutversorgung); strafrechtliche Behörden müssen automatisch darauf achten (informieren, unterstützen), dass Opfer/Betroffene in den Genuss von ihnen zustehenden Entschädigungszahlungen kommen (Einfrieren der Vermögen von Menschenhändlern).
- Die neue EU Richtlinie, deren besondere Bedeutung in der Vereinheitlichung der Maßnahmen gegen MH und somit einem gemeinsamen Vorgehen auf EU-Ebene liegt, schreibt (unter Betonung des **geschlechterperspektivischen, ganzheitlichen und menschenrechtsbasierten** Ansatzes) – erfreulicherweise - fest, was von ExpertInnen (einschließlich der EC Expert Group) bereits seit vielen Jahren als wirksame Maßnahmen gegen Menschenhandel eingefordert wird:
  - **alle Formen** von MH (nicht nur sexuelle Ausbeutung) müssen bekämpft werden;
  - der Handlungs-Focus sollte nicht nur auf die Konsequenzen von MH gerichtet werden, sondern verstärkt auch auf die **Prävention** von MH durch bessere Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Zielländern,
  - Intensivierung von **grenzüberschreitender Zusammenarbeit**,
  - sie hebt die Bedeutung der **Zivilgesellschaft** im Kampf gegen MH hervor,
  - sie regt Initiativen zur **Politikgestaltung**, wie Sensibilisierungskampagnen, Bildungs- und Ausbildungsprogramme, Forschung und Monitoring, an,
  - im Zusammenhang mit dem Schutz und der Betreuung der Opfer wird deutlich gemacht, dass **umfassender Opferschutz** zu gewähren ist, unabhängig von der Bereitschaft der Opfer als ZeugInnen auszusagen (das gilt ganz besonders für Kinder/Minderjährige); dass

Ressourcen für die Unterstützung und Betreuung der Opfer auch **nach einem Strafverfahren** bereitgestellt werden sollen; dass Opfer vor **sekundärer Viktimisierung** geschützt werden müssen; dass Opfer bei der Geltendmachung ihrer **Entschädigungsansprüche** vom Staat unterstützt werden müssen; dass eine **individuelle Risikobewertung**/Einzelbewertung der Situation stattfinden muss; dass das **Einverständnis der Opfer**/Betroffenen von MH zu den vorgesehenen Maßnahmen einzuholen ist; dass Kinder und Minderjährige besonders geschützt werden müssen (**Wohl des Kindes** – dauerhafte Lösungen); und schließlich werden **strengere Strafen** bei besonderer Schutzwürdigkeit und Anwendung schwerer Gewalt, wie Folter, Vergewaltigung, erzwungenem Drogenkonsum etc. gefordert.

- Ein Blick auf die Praxis vieler europäischer Länder zeigt, dass der **Schutz der Menschenrechte** der von Menschenhandel Betroffenen im Vergleich zu den **staatlichen Sicherheitsinteressen** von nachgeordneter Bedeutung ist. Und Opferschutzeinrichtungen beklagen zu Recht, dass die Durchsetzung der Rechte für die Betroffenen oft nur sehr eingeschränkt möglich ist. Die Tatsache, dass sich zwischenstaatliche Zusammenarbeit vielfach auf verstärkte **Kontrolle (an den Grenzen/in Grenzbereichen)** und auf das Verhindern **irregulärer Migration und illegaler Einwanderung** konzentriert - und oft ganz allgemein eine Verbindung/Verknüpfung zwischen Migration und internationalem Verbrechen/organisierter Kriminalität hergestellt wird, hat in der Tat negative Auswirkungen darauf, wie versucht wird, mit Menschenhandel im Allgemeinen und mit den Opfern im Besonderen umzugehen und MH zu bekämpfen. **Opfer** von Menschenhandel werden nach wie vor von den Behörden häufig **wie Kriminelle** behandelt, die wenig Mitgefühl und Unterstützung bekommen und die abgeschoben werden, bevor der wahre Tatbestand erhoben wird.
- Eine problematische Situation ergibt sich immer wieder aus den **Interferenzen zwischen unterschiedlichen Gesetzen**, genauer gesagt zwischen der Menschenhandels-gesetzgebung und den Fremden-/ Einwanderungs- und Prostitutionsgesetzen. Die öffentlichen Behörden müssen sicherstellen, dass Opfer von Menschenhandel für Tatbestände, die sich aus dem Akt des Menschenhandels ergeben, weder strafrechtlich noch verwaltungsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.
- Polizei und Einwanderungsbehörden müssen alles tun, um festzustellen, ob eine Person ein Opfer von Menschenhandel ist. Sie sollten bei diesen Erhebungen dringend mit einschlägigen **NGOs** zusammenarbeiten, die auch Zugang zu Einrichtungen der

'Schubhaft/Abschiebehaft' und in denen Flüchtlinge/MigrantInnen angehalten werden, haben sollten. (Spezielle Hilfsangebote vor Ort, Rechtsbeistand, Kontrollen - z.B. in Österreich werden Hausangestellte angehalten, ein eigenes Konto zu eröffnen)

- Von staatlicher Seite muss die **Festnahme, Ausweisung oder Abschiebung** von (potentiellen) Opfern von Menschenhandel (auch deren Rückführung in ihre Heimatländer) untersagt werden bis ein Befund über ihren physischen und psychischen Zustand vorliegt, sie entsprechend betreut wurden und eine weitere Betreuung sicher gestellt ist.
- 'Ansteckungseffekte' gingen und gehen selbstverständlich von den internationalen und Europäischen Instrumenten (Konventionen, Protokollen, Richtlinien) zur Bekämpfung des Menschenhandels und ihrer Implementierung/Umsetzung aus – die Ratifizierung der Europarats-Konvention durch Deutschland lässt mit Sicherheit Ansteckungseffekte im Bereich eines umfassenden Opferschutzes auf der Basis eines menschenrechtsbasierten Vorgehens erwarten.